

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU

MAXIMUM ET DU MINIMUM

Comme principe de la loi agraire du 23 décembre 1907

ET DE

L'OPPORTUNITÉ D'UNE CAISSE RURALE EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 6 Novembre 1908, à 9 h. 1/2

PAR

J. VISOIU CORNATEANO

Président : M. GARÇON, professeur

Suffragants { *MM. LE POITTEVIN, professeur*
TRUCHY, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU

MAXIMUM ET DU MINIMUM

Comme principe de la loi agraire du 23 décembre 1907

ET DE

L'OPPORTUNITÉ D'UNE CAISSE RURALE EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 6 Novembre 1908, à 9 h. 1/2

PAR

J. VISOIU CORNATEANO



Président : M. GARÇON, professeur

Suffragants { *MM. LE POITTEVIN, professeur*
TRUCHY, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

Digitized by the Internet Archive
in 2026

DU MAXIMUM & DU MINIMUM

Comme principe de la Loi agraire du 23 décembre 1907

et de

l'Opportunité d'une " Caisse Rurale " en Roumanie

INTRODUCTION

La loi du 23 décembre 1907, désignée sous le nom de « Loi des Conventions agraires » a été votée par le Parlement Roumain, à la suite des troubles agraires survenus au printemps de l'année 1907.

C'est ainsi que s'explique son caractère trop interventionniste et presque tyrannique.

En effet, les troubles agraires de cette année, ayant éclaté brusquement, jetèrent un certain trouble dans les esprits, même les mieux équilibrés.

Sans pousser à fond la recherche de la vraie cause du mécontentement des paysans, cause complexe en elle-même, et très variée, on s'est borné à la recherche la plus facile, celle qui frappe tout observateur : le mauvais état économique du paysan roumain.

Dans ce trouble général des esprits légitimé, peut-être, par la menace d'une catastrophe nationale, personne n'y voyait clair : chaque homme d'Etat s'y croyant pour quelque chose.

Ayant pris part au progrès effectué sous le règne de Charles 1^{er} ils se sentaient mal à l'aise de voir, à la fin d'un glorieux règne, les campagnes en flammes éclairer de leurs lumières destructives quarante ans de progrès.

Nos hommes d'Etat — pas tous d'ailleurs, puisqu'il y a eu une minorité qui, bravant les circonstances, resta debout — acceptèrent toute mesure jugée propice à enrayer vite le mal, qui menaçait de nous être fatal. On ne faisait plus attention à l'opportunité d'une réforme, pourvu qu'elle soit faite. C'est par cet état d'esprit exaspéré, qu'on peut expliquer le programme lancé, au nom de Sa Majesté le Roi de Roumanie, par le parti libéral, appelé récemment aux affaires.

Il n'est pas dans notre sujet de critiquer ce grand programme agraire que la majorité des parlementaires avait approuvé. Il suffit de rappeler en un mot que ce programme, dans ses traits généraux, n'avait rien d'alarmant.

Et que, par suite, dans la rédaction des lois, composant ce programme, on a laissé, volontairement et sciemment, pénétrer l'esprit le plus inter-

ventionniste qui ait jamais existé. La loi des conventions agraires en fait foi.

C'est de celle-ci que nous nous occuperons en premier lieu.

Dans son discours prononcé au Sénat, le 20 décembre 1907, M. J.-C. Bratiano, ministre de l'Intérieur, fit cette déclaration suggestive : « Si nous faisons du socialisme d'Etat, si nous faisons ce que tous les Etats modernes ont considéré comme une nécessité, nous n'entendons pourtant pas faire une œuvre d'imitation.

« La façon d'intervenir varie avec les nécessités et c'est pour cela qu'en Allemagne elle se manifesta en faveur des ouvriers. En Angleterre, à côté d'une législation industrielle il y a une législation agraire.

« En Ecosse, comme en Irlande, l'Etat est intervenu énergiquement pour régler les rapports des paysans avec leurs propriétaires.

« Tous ces procédés dérivent de cette conception politique moderne, qui exige l'intervention de l'Etat toutes les fois qu'un intérêt général est en jeu. »

Cette déclaration partant du banc ministériel n'aurait rien de grave dans un état normal.

Or, il nous suffit de nous rappeler l'esprit qui régnait, dans le pays, pendant tout le courant de l'année 1907 pour en apercevoir la portée.

Car, si l'on conçoit par intervention le seul fait de régler des rapports — nous tous, mais absolu-

ment tous — nous sommes interventionnistes.

S'il en était autrement, on ne comprendrait plus l'intervention de l'Etat pour établir des lois. Car, il est clair que c'est l'Etat, par ses lois, qui règle les rapports entre les individus.

Mais, quand on entre par la porte large ouverte de l'interventionnisme, on pénètre dans le dédale de la réglementation légale ; on voit, comme on a déjà vu, l'intervention autoritaire du législateur se manifester avec abondance et quelquefois — pourquoi ne le dirions-nous pas sincèrement — avec une certaine violence.

Elle pose à chaque instant des restrictions et des limites au libre exercice des métiers. Si bien qu'on se heurte à tous les détours du chemin, à ses prescriptions autoritaires, qui bornent sans cesse le libre horizon de la vie économique et sociale.

Nous voyons donc sous le même mot une variété de degrés d'interventionnisme. Celui-là est accepté, celui-ci est grandement discutable.

Il est discutable, puisqu'on lui cherche une légitimité et une fin. Jusqu'où l'Etat, en vérité, a-t-il le droit d'aller ? Sur quels principes généraux se basera-t-il pour ne pas dépasser la mesure de son intervention ?

Jusqu'où pourrait-il aller sans entraver la liberté des conventions entre les individus et sans qu'il soit un obstacle à l'expansion des forces économiques ?

Une législation peut être légale, sans pour cela être légitime.

L'œuvre d'intervention, d'abord, est longtemps féconde, ne va-t-elle pas finir par devenir despotique, et, avec tous ces règlements dont on enserre le travail et le capital, par détruire toute initiative et toute liberté, par étouffer la vie économique elle-même ?

Car, en vérité, il n'y a pas de motifs pour que le mouvement s'arrête. L'ordre public, l'humanité, au nom desquels on légifère, sont des formules où l'on peut faire entrer aisément tout un programme de mesures répressives nouvelles et toutes celles que l'on voudra.

C'est là le grand malheur de l'interventionnisme ; c'est qu'il n'a pas de limites. Et de proche en proche, il ne peut aboutir qu'au socialisme, et au socialisme collectiviste. C'est en vain qu'on s'en défendrait. Pourquoi voulez-vous qu'on arrête le mouvement commencé ?

Il serait fastidieux de montrer ici l'évolution même des lois économiques qui, parties de la liberté, s'achemineraient à grands pas vers la suppression de cette même liberté. Le fait est connu. Prenons pour l'instant l'exemple de ce qui s'est passé en Roumanie depuis 1864 lors du vote de la loi du 15 août, sur les conventions agraires et jusqu'en 1907.

En effet, la loi du 15 août 1864 décréta la liberté absolue des conventions en matière agricole.

Les lois suivantes, celles du 18 mars 1866 et du 7 avril 1872 conservent l'empreinte d'une liberté mitigée avec un interventionnisme naissant.

La dernière loi portant sur les conventions agricoles, celle du 28 mai 1893 est interventionniste ; elle intervient, en faveur du paysan, en fixant par voie d'autorité certaines dispositions.

La loi du 23 décembre 1907 qui est la loi en vigueur, est caractérisée par l'interventionnisme le plus tyrannique : elle fixe par voie d'autorité le taux des fermages et le taux des salaires, mesure franchement socialiste.

Et le procès n'est pas achevé. Il existe en ce moment une tendance, appuyée par une partie des libéraux et par quelques-uns des conservateurs — ceux-ci trop rares pour compter — tendance qui voudrait que l'interventionnisme soit poussé jusqu'à des mesures portant atteinte à la propriété. De là, à la suppression de cette même propriété, il n'y aurait qu'un pas à faire.

On a déjà institué la caisse rurale, ayant comme but l'achat des terres, ou mieux, l'expropriation amiable des grands propriétaires, et la distribution de celles-là aux paysans n'ayant pas de terres, ou en ayant insuffisamment.

Et dernièrement, dans son rapport, un des mem-

bres du Conseil Supérieur d'Agriculture, tout en rappelant au gouvernement l'échec de la loi des conventions agraires, se réclame parmi les partisans de l'expropriation forcée d'un tiers de la grande propriété.

Il y a plus : il avait même été proposé, que l'Etat devienne un grand et fort propriétaire foncier, qui puisse — dans des conditions faites au profit des tenanciers — louer ses propriétés.

Il y aurait, par cela seul, une sorte de concurrence de l'Etat, dirigée contre les propriétaires pour décider ceux-ci ou de baisser fortement le taux des fermages, ou de renoncer à leurs propriétés.

Et pourtant l'opinion publique roumaine n'est pas socialiste. Le parti libéral, dont le gouvernement actuel est issu, n'est pas socialiste non plus.

Loin de là.

Bien qu'il y eut en Roumanie, il y a une dizaine d'années, une organisation socialiste, il n'y a pas de danger de ce côté.

Cette organisation finit par être englobée dans le parti national-libéral lors de sa régénération.

Les anciens amis de Bebel, Berstein et Lafargue ont laissé leurs lourds bagages à la porte de la grande cité libérale : « *Lasciate ogni speranza, voi che entrati.* »

Il n'en est plus question. L'organisation socialiste d'antan s'est vue transformée comme par enchante-

ment. Les socialistes d'autrefois sont devenus des grands bourgeois.

Et pourtant, ce serait une erreur de croire à leur suppression complète.

Il est à craindre, que ce ne soient pas les nouveaux qui donnent ce souffle interventionniste à la machine économique du pays.

Quant au socialiste intégral ou socialisme proprement dit, il faut espérer qu'il est bien loin de sa réalisation.

L'un des grands apôtres du nouveau parti libéral, lui aussi un ancien socialiste, M. C. Stere, dans une étude documentée et d'une grande valeur scientifique, publiée dans la revue *Viata Românească* (1), s'efforce avec succès d'ailleurs, de nous montrer l'impossibilité d'un régime socialiste durable en Roumanie. Il suppose la question comme résolue contre la thèse socialiste; désormais il ne sera plus question d'une thèse socialiste, mais d'une thèse « poporaniste ». Ce serait plutôt un démocratisme économique. Etant donnée la vie économique de la Roumanie, c'était une question de prévoyance, pour les anciens socialistes, que d'abandonner la thèse franchement socialiste pour embrasser l'interventionnisme. La Roumanie ne se prête pas facilement à la suppression de la propriété.

1. *Viata Românească*, 1907, nos 8 et suivants.

Elle ne la comprend pas. Or, sans la suppression de la propriété et sa socialisation, on ne conçoit plus aujourd'hui le socialisme.

En Roumanie la vie d'usine est insuffisante et l'opinion publique est favorable à la propriété individuelle.

On voit donc éclore un interventionnisme profond, dans un pays comme la Roumanie, pays d'individualisme économique.

Où s'arrêtera-t-il?... Je l'ignore ; l'avenir est trop incertain !

Préférer à l'interventionnisme le laisser faire est aussi ennuyeux. L'école libérale, restant les bras croisées, serait aussi fatale à notre vie économique. Ses tendances bourrelées d'optimisme attendent tout, pour améliorer la situation de la classe paysanne de la libre concurrence, du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. Il n'y a qu'à « laisser faire » ; l'apaisement des souffrances, le soulagement progressif viendront tout seuls. Bien que le but des sociétés humaines doive être le plus grand bonheur des masses, ce but doit être atteint en laissant agir les lois naturelles. L'Etat n'a pas à intervenir.

Toute intervention de l'Etat est une atteinte à un droit, une blessure à la liberté. L'Etat « bras croisés » serait l'idéal.

Cet idéal n'est pas de notre époque. En vérité on

ne devrait parler de la liberté que là où il y a largement de l'égalité.

La liberté sans égalité c'est de l'oppression. Elle est d'autant pire qu'elle est en excès.

« Le vice originel de l'état malheureux du paysan roumain réside — dit M. N. Basilescu (1), professeur d'économie politique à l'Université de Bucarest — dans la loi du 15 août 1864, vice amplifié et cultivé par les lois postérieures qui règlent les conventions agraires.

« La loi de 1864 a donné au paysan roumain, sans prendre aucune mesure de protection, la liberté économique et l'égalité devant la loi. De l'excès de la liberté économique est résulté pour lui l'esclavage économique. De l'excès de l'égalité devant la loi est née pour lui l'inégalité civile.

« C'est là qu'on doit chercher la source de la misère du paysan. »

C'est que le paysan roumain, à la suite de la loi de 1864, s'était trouvé brusquement libre ; livré à ses propres forces il rencontra le propriétaire ou le fermier, ceux-ci autrement munis des instruments de travail et de résistance. A la liberté du paysan roumain s'ajouta son état arriéré au point de vue

1. N. Basilescu. *Studii sociale. Falpa țării*. Ouvrage cité par M. G. Tasca dans sa thèse de Paris.

de l'éducation et de l'instruction. Faible par rapport au propriétaire cette liberté n'était pas viable.

C'est là l'explication de l'intervention du législateur manifestée par les lois de protection qui ont suivi de très près la loi de 1864.

Au nom de la justice, comment était-il possible de prétendre instituer entre ces deux classes économiques, d'une inégalité manifeste, le régime de la liberté ?

Comment affirmer qu'il y a, au sens absolu, une justice sociale quand l'injustice et l'inégalité sont au berceau ? Cette injustice sociale !! Ne pourrait-on adresser le même reproche aux sociétés les plus civilisées et les plus avancées au point de vue économique ? Certes, il y a toujours eu de l'inégalité dans les moyens économiques. Il y en aura toujours. Dire par là que les révolutions, qui ont détruit, tour à tour, les sociétés inégalitaires pour en fonder d'autres plus inégales encore, sont nécessaires et, par conséquent, légitimer le commencement de révolution qui avait menacé la Roumanie dans le cours de l'année dernière est au moins téméraire.

Nous refusons de croire que la seule et véritable cause des troubles agraires de 1907 soit le mauvais état économique du paysan.

Il en a pourtant sa large part. Nous croyons, en essence, que ces troubles ont été causés surtout par le manque d'éducation et d'instruction.

A ces insuffisances vinrent s'ajouter les défauts inhérents aux sociétés naissantes : l'état d'infériorité de l'administration et autres défauts sociaux, inséparables du mouvement social.

Nous avons eu à éprouver un rude coup qui se renouvellera, peut-être, dans un état économique et social meilleur. Nous devons pourtant nous résigner et attendre l'évolution fatale des choses naturelles. Il ne faut pas renverser, au premier assaut, les institutions sociales et les lois économiques déjà établies. Il aurait fallu, au lieu d'intervenir tyranniquement, se recueillir avant de partir : partir ensuite d'un pas fort et allègre, toujours au courant de l'évolution économique et sociale et jamais contre lui.

Le pays, c'est le pays ; il se modifie, mais il ne se refonde pas. Il ne faut pas l'essayer. Car nous ne naissons pas dans une société idéale, à faire de toutes pièces ; mais au milieu d'une société toute faite, qui a une histoire, bonne ou mauvaise ; elle a des précédents, des traditions, des habitudes, elle occupe un point déterminé du globe, parle une langue spéciale et a des mœurs particulières. Nous appartenons, en un mot, à une nation : c'est la nation roumaine. Tout assurément n'est pas immuable dans la constitution nationale ; les peuples changent comme les individus, mais en conservant leur identité essentielle et dans tous les cas avec beaucoup de temps. Cette succession a de grands avantages ; elle nous fait profi-

ter du trésor de civilisation amassé péniblement à travers les années. Elle a aussi ses charges, dont nous ne pouvons nous affranchir à volonté ; nous sommes solidaires des erreurs de nos pères comme de leurs succès et de leur gloire. L'économie politique, pour être la science des intérêts, doit nous apprendre qu'on a plus de profit à modifier progressivement les institutions nationales qu'à les bouleverser d'un seul coup, même pour y substituer un régime meilleur en soi.

Quiconque ne respecte pas le passé de son pays, tout en essayant de le changer dans ce qu'il a de défectueux, doit s'attendre à de terribles mécomptes ; car ce passé résiste et se défend et même, quand il ne finit pas par être le plus fort, il impose à l'idée nouvelle de rudes épreuves.

Mais la société est en marche et rien ne pourra l'arrêter. C'est l'essentiel des sociétés évolutives.

Faudrait-il utiliser le courant social ? Certes ! de quel côté tournera-t-il ? La réponse est facile : il tourne vers les réformes paisibles, marchons donc à ses côtés.

Cherchons donc à améliorer le sort des humbles ; intervenons, en leur faveur, pour diminuer la distance et pour combler l'abîme qui paraît exister entre les deux classes : la classe des propriétaires et celle des paysans, et qui, un jour, pourrait devenir fatal à la nation même.

Cessons d'élaborer des lois révolutionnaires, à intervention tyrannique qui peuvent renverser le courant social et avec lui la société. Toute intervention doit procéder d'un esprit simplement protecteur. On continue encore, et le gouvernement de Roumanie, autant que je me rappelle l'avoir entendu dire, est disposé à élaborer d'autres lois et règlements d'autorité, qui gênent les propriétaires sans qu'on puisse affirmer qu'ils ne mécontentent pas souvent les paysans, dont elles desservent parfois les intérêts, à ce qu'ils prétendent (1). Et le zèle de l'Etat tend à devenir si indiscret, si intempestif que les paysans réclament toujours. On est en marche rapide vers d'autres troubles agraires qui seront pires que les premiers ! Par le fait de ces manœuvres les avantages qu'on serait en droit d'attendre se transforment en grands dangers.

Et ceci parce que le législateur, pressé d'aboutir à une formule de protection, et c'est son excuse, a méconnu son devoir dès le début.

Il ne devait pas réglementer, pas à pas, tous les mouvements du paysan ouvrier agricole. En intervenant entre le propriétaire, le fermier et le paysan,

1. Allusion faite à l'échec de la disposition législative concernant les biens communaux, disposition comprise dans la loi du 23 décembre 1907, dont nous n'avons pas à nous occuper ici.

en réglementant le taux des salaires, le nombre d'heures de travail, la nourriture et sa quotité, etc., l'Etat s'est arrogé un droit qui ne lui appartenait pas, car il n'était pas partie au contrat. Il a fait une œuvre arbitraire. Il aurait fallu que l'Etat fasse, dans ces circonstances, ce qu'il a toujours fait en droit commun, par exemple dans la réglementation du mariage. L'Etat a ici mieux compris son rôle en se bornant à faciliter les unions. Il rappelle aux conjoints leurs devoirs de mutuelle assistance et en ceci les recommandations du Code ne sont que la résultante de l'état social des mœurs auxquelles il obéit.

Pour le contrat de mariage il met à leur disposition toute une législation qui donne les moyens de discuter et de régler les conventions de dot, etc.

Lui permettrait-on de fixer par voie d'autorité le régime à suivre aux époux, l'heure du coucher, l'heure du réveil, etc. ?

Personne n'y songe ; alors l'Etat ne pouvait-il s'en tenir à des réglementations générales et harmoniques laissant aux parties la liberté de débattre les conditions de louage, de travail, de salaire, etc. ?

Certes, il est difficile de marquer avec une absolue rigueur les bornes de l'intervention de l'Etat et de fixer ce que M. Fouillée appelle « la juste limite » (1) M. P. Leroy-Beaulieu constate qu'il est impossible

1. Fouillée. *Science sociale contemporaine*.

de déterminer *a priori* la sphère de l'Etat et celle de l'individu, car dans la réalité « elles se pénètrent » et « elles se déplacent » (1).

Mais ces « déplacements » doivent être l'effet d'une conception réfléchie, plutôt que des circonstances ; ils doivent être subordonnés à une loi, régis par un principe.

Quel serait ce principe ? Nous croyons avoir trouvé ce principe en revenant à l'idée de droit naturel, si bien développée par Renouvier dans son ouvrage : *Science de la Morale*.

L'intervention de l'Etat est justifiée partout où elle assure l'exercice de leurs droits à ceux qui n'en jouiraient pas sans elle ; elle est illégitime si elle porte atteinte à l'un de ces droits.

Ce principe énoncé pourrait être critiqué à plus d'un point, il nous paraît pourtant bien cadrer avec notre pensée.

Nous pourrions y ajouter, pour qu'il soit plus complet, que l'intervention de l'Etat est légitime partout où il s'agit de défendre un droit existant ou acquis ; elle cesse d'être légitime là où en s'exerçant elle créerait des droits. L'Etat doit nous assurer la jouissance de nos droits ; ni plus ni moins.

C'est ainsi « que le droit au travail » a fait époque en France. C'est ainsi que le droit d'autrui doit être

1. P. Leroy-Beaulieu. *L'Etat moderne et ses fonctions*.

respecté ; et c'est à l'État, comme force constituée, à le faire respecter.

Donc, l'intervention de l'Etat est définie par une loi morale. L'individu et l'Etat, au lieu d'être opposés arbitrairement l'un à l'autre comme les termes d'une antithèse, se lient, au contraire, comme les éléments d'une synthèse.

C'est de cette manière que nous concevons l'intervention de l'Etat Roumain en matière agricole. Organiser la liberté est son premier devoir. Cette liberté ne pourra subsister sans une égalité de forces. Cette égalité pourrait être atteinte par une législation appropriée, générale, qui garantirait aux paysans ouvriers agricoles une capacité économique égale à celle des propriétaires, leur donnerait les moyens légaux de s'organiser puissamment, de contre-balancer par une coalition collective et permanente la prétendue omnipotence du propriétaire foncier. Et alors, nous aurons, face à face, avec une même force économique, le paysan et le propriétaire ou le fermier, libres de débattre entre eux les conditions des conventions agricoles.

Ce jour-là nous ne verrons plus de réglementation despotique comme celle qui fut prise par voie d'autorité pour la fixation du taux du salaire, du taux de fermage, de la qualité ou de la quantité de nourriture de l'ouvrier, etc., dispositions inapplicables qui vont certainement à l'encontre des lois économi-

ques en s'érigeant comme un obstacle à tout progrès économique.

Dans notre conception, l'Etat Roumain, mis en face de la réalité par des événements douloureux et contraint par les circonstances à faire œuvre urgente et durable en même temps, aurait dû se borner à exciter et à encourager l'esprit de solidarité manifesté par les coopérations, syndicats agricoles, banques, etc.

Il aurait dû veiller ensuite au maintient de l'équilibre égalitaire qui devait être l'idéal à poursuivre par une bonne politique, et continuer à encourager et à patronner tout ce qui touche aux intérêts les plus généraux de l'économie agraire.

Le propriétaire foncier et le paysan ouvrier agricole ont le même intérêt et poursuivent le même but : la richesse nationale. L'entente ne devrait pas se faire attendre. Ce ne sera que par la solidarité à laquelle toutes les forces vivantes du pays devront concourir, que le patrimoine national, source de bien-être général, pourra augmenter. Trop de paroles de haine, trop de malentendus, d'égoïsme, de méfiance et de discorde ont divisé depuis quelques années la population rurale de Roumanie pour qu'on n'arrive enfin à l'œuvre d'apaisement social qui ne peut résulter de l'écrasement d'une force économique au profit de l'autre ; mais de l'entente cordiale entre toutes aux hauteurs sereines où les classes s'effacent et où on

ne voit plus que les hommes, tous membres de la même nation.

Et l'Etat ?... L'Etat aurait dû présider ceux-ci et, au besoin, n'intervenir que prudemment.

Notre travail comprendra deux parties :

Dans la première partie nous nous proposons d'étudier le « maximum et le minimum » comme principe de la loi du 23 décembre 1907 :

Dans la seconde nous essayerons de répondre à cette question : serait-il opportun de créer en Roumanie une Caisse rurale ayant pour but de faciliter aux paysans les moyens de devenir propriétaires ruraux ?

Première Partie

SECTION I

HISTORIQUE

Avant la loi du 23 décembre 1907, qui fait en ce moment l'objet de notre étude, il y a eu en Roumanie d'autres lois qui ont essayé d'établir les rapports économiques du propriétaire, du fermier et du paysan, ouvrier agricole ou tenancier.

La première loi qui fut créée dans ce but, fut la loi du 15 août 1864, dont nous avons esquissé, en quelques mots, le caractère libéral : Nous n'aurons plus à y revenir.

Les lois suivantes, celle du 18 mars 1866, portent l'empreinte d'un interventionnisme plutôt favorable aux propriétaires.

Celle du 7 avril 1872 paraît plus oppressive. Elle donne droit à l'administration d'employer la force contre le paysan réfractaire à l'accomplissement des conventions par lui acceptées. Quant à la procédure,

elle est des plus sommaires. Le paysan ne pourra pas recourir à la même procédure, pour obliger le propriétaire ou le fermier de satisfaire aux obligations prévues par le contrat passé entre lui et le paysan. Désormais, le paysan, devra en appeler à la procédure du droit commun qui, en Roumanie comme partout, traîne en longueur.

« Dans le cas où, dit l'article 13 de la loi de 1872, après invitation et exécution faite par le conseil communal aux cultivateurs, ceux-ci se montreraient réfractaires ou quitteraient le village, le conseil communal demanderait de suite à la sous-préfecture locale les miliciens nécessaires à l'aide desquels il forcerait le cultivateur récalcitrant ou en fuite d'exécuter son obligation. Le cultivateur coupable paiera tous les frais de l'exécution. »

On pourrait s'imaginer les abus commis par la force publique dans un pays où l'administration est à refaire.

Il a dû s'écouler dix ans pour qu'on voit l'égalité en droit se faire jour.

En effet, la loi du 18 mars 1882 vint d'être promulguée.

Elle supprima la contrainte ; elle obligea le propriétaire et le paysan à recourir aux mêmes moyens de procédure : une procédure sommaire et sans délai.

La loi du 28 mai 1893 limite et spécifie le nombre et la nature des conventions agricoles susceptibles d'être soumises à la procédure sommaire.

Elle supprime en outre les redevances en nature auxquelles le paysan était obligé par les lois antérieures, redevances en œufs, poulets, filet de porc, etc.

La loi de 1893 prévoit, parmi d'autres mesures inscrites en faveur du paysan, une mesure touchant le salaire.

Désormais le paysan ne saurait être obligé dans un même et unique contrat, à travailler à la journée ou à forfait plus d'une année. Cela revient à dire que le délai contracté ne pourra plus dépasser un an.

Nous arrivons à la loi du 23 décembre 1907. Nous avons déjà vu, dans des traits généraux, que cette loi des conventions agraires, telle qu'elle a été proposée par le gouvernement et votée par les Chambres, est une loi ayant le caractère manifeste d'un interventionnisme despotique. Nous verrons ensuite dans la critique que nous nous proposons de faire, que cette loi a été âprement combattue par les partisans de la liberté économique et surtout par ceux qui se réclament de l'interventionnisme prudent.

Il ne faut pas s'attendre à une critique minutieuse de la loi entière. Ce n'est pas ce que nous nous sommes proposé. Notre critique portera sur le principe fondamental de la loi des conventions agricoles,

principe compris dans le titre même de l'ouvrage.

C'est du maximum et du minimum comme principe de la loi agraire du 23 décembre 1908 que nous avons à nous occuper ici.

Pour mieux comprendre l'esprit de la loi, il serait utile de rappeler, en quelques mots, les principes et les traits généraux qui ont guidé le législateur dans la rédaction de cette loi.

Nous ne pouvons mieux faire que de citer une partie de l'exposé des motifs publié dans les débats qui se sont suivis à ce propos, au Parlement roumain :

« On a cru, dit l'exposé, que le caractère abusif et usuraire des contrats actuels contribue au maintien du mauvais état économique dans lequel se débat aujourd'hui le paysan agricole.

« Pour rétablir les relations pacifiques et cordiales entre le paysan et le propriétaire le gouvernement de Roumanie a proposé la loi nouvelle.

« Elle aura donc pour but d'empêcher les conditions oppressives de se produire et de venir en aide au plus faible qui est, sans conteste, le paysan roumain. Dans ce but la loi nouvelle se propose d'enrayer les conflits toujours possibles entre les propriétaires et les tenanciers, *en constatant et en fixant* par anticipation le taux des fermages et celui du salaire, qui auront cours à l'époque de la campagne agricole.

« La présente loi se propose encore de combattre ou d'écarter l'usure agricole qui ravage nos campagnes. »

Et plus loin : « La façon dont la Commission régionale doit fonctionner, commission composée de propriétaires et de paysans en nombre égal, et mise sous les auspices du Conseil Supérieur d'Agriculture, nous donne la plus large garantie que leurs constatations seront des plus justes. La Commission ne pourra donc jamais établir arbitrairement le prix des fermages ou des salaires. Elle doit constater seulement les deux extrémités réelles entre lesquelles les prix varient.

« Et de même la recherche d'un critérium pour la fixation du taux de fermage ne poursuit d'autre but que de trouver une relation plus équitable entre le taux du fermage et la valeur locative de la terre.

« Cette mesure ne saurait porter atteinte à l'accroissement de la rente du sol puisqu'elle doit son existence à la fertilité de la terre, à la valeur des produits agricoles et aussi à l'état général du marché.

« En s'abandonnant au libre jeu des lois économiques, c'est ignorer complètement l'état d'infériorité économique du paysan roumain.

« Il se trouve vis-à-vis du propriétaire ou du fermier, dans un état d'infériorité manifeste ; nous lui devons aide et protection.

« La nouvelle loi a prévu une procédure sommaire et rapide pour imposer tant aux paysans qu'aux propriétaires ou fermiers l'accomplissement intégral de leurs obligations. »

Dans son discours prononcé au Sénat le 21 décembre 1907 M. J.-C. Bratiano, Ministre de l'Intérieur, explique mieux l'esprit de la loi et le but qu'elle doit poursuivre.

« Les pays étrangers, dit-il, dans lesquels l'introduction du « maximum et du minimum » n'a pas duré, sont ceux dans lesquels on a essayé de remplacer par des dispositions législatives l'effet du libre jeu des facteurs économiques. »

« Or, ce n'est pas ce que nous avons fait.

« Nous avons abandonné les conventions qui pouvaient intervenir, trente jours avant l'ouverture de l'époque agricole, afin de laisser toute liberté aux facteurs économiques d'établir le prix réel des travaux agricoles.

« Nous avons institué un organe que nous appelons « Commission régionale », destinée à constater ces valeurs.

« Ces commissions régionales ne fixent pas les prix mais les constatent. A l'aide de ces constatations on établit la limite au-dessous de laquelle il ne sera plus possible de passer des contrats agricoles.

« Nous avons essayé d'établir un rapport plus juste entre la valeur réelle du travail au moment de

l'exécution et les prix prévus par les conventions antérieures.

« Nous sommes intervenus pour écarter des dispositions nuisibles comme celle de l'usure que les sociétés modernent prohibent et poursuivent. »

Il ne faut cependant pas jouer sur des mots.

Il est vrai que la loi prévoit que le maximum et le minimum seront fixés, non par l'Etat, mais par des commissions régionales.

En réalité, ces commissions sont des organes d'Etat. Ce sont elles qui fixeront le taux sous la présidence des inspecteurs agricoles nommés par l'Etat. Ils y joueront le rôle prépondérant.

Le taux du maximum ou du minimum ainsi fixé sera confirmé en dernier lieu par le Conseil supérieur d'agriculture.

Ce conseil nommé par le gouvernement est aussi un organe d'Etat. Le maximum et le minimum sera fixé en vertu de la loi.

SECTION II

Puisque notre sujet est limité à un seul principe, celui du « maximum et du minimum », il est forcément nécessaire de donner ici *in-extenso* la traduc-

tion des articles de la loi concernant exclusivement ce principe.

Ainsi nous avons commencé par donner le texte du premier article de la loi concernant les conventions agraires. Dans cet article aux alinéas *a*), *b*) et *c*), elle passe en revue les conventions régies par la loi. Alinéas auxquels la loi fera allusion dans son article 67.

L'article 45 concerne la réglementation des détails en vue d'une bonne et hygiénique alimentation de l'ouvrier agricole.

L'article 65 est le plus intéressant. Il institue les commissions régionales. Il indique en outre sa fonction jusqu'aux moindres détails.

C'est toujours lui qui fixe par voie d'autorité *le maximum du taux de fermage, le minimum de salaire*, etc.

L'article 66 ordonne la publication des taux fixés par les commissions et approuvés par le Conseil Supérieur de l'Agriculture.

L'article 67 concerne la durée des contrats conclus. Leur authenticité.

L'article 67 régit certaines dispositions relatives aux sessions des commissions régionales et du Conseil Supérieur.

L'article 70 contient l'institution du « Conseil Supérieur d'Agriculture » et des inspecteurs agricoles. Nomination, appointements, etc.

*Texte des principaux articles contenus dans la loi
du 23 décembre 1907 (1)*

ARTICLE PREMIER. — La présente loi régit toutes les conventions agraires conclues, entre les propriétaires fonciers ou les fermiers, et entre les ouvriers agricoles ou les paysans tenanciers.

Ces conventions sont les suivantes :

a) Celles qui porteront sur la location des terres d'une superficie moindre de 20 hectares par chef de famille, exclusion faite du terrain nécessaire à la culture des légumes, du tabac et des melons ;

b) Celles qui régleront le pâturage affecté au bétail jusqu'à concurrence de six grosses têtes de bétail par chef de famille et de dix petites. Cinq petites têtes équivaudront à une grande ;

c) Enfin, celles qui porteront sur tous les travaux agricoles nécessités par la culture de la terre.

ART. 45. — Le propriétaire ou le fermier qui s'obligent, par contrat, à fournir l'alimentation à leurs ouvriers agricoles, doivent inscrire dans le contrat le quantum de pain, de farine, de maïs, de légumes de poisson ou de viande.

Dans ces conventions on fixera le nombre de repas journaliers. La nourriture doit être évaluée en argent. La quantité ne pourra être réduite au-dessous du minimum fixé par le

1. Texte traduit directement du *Monitoval official*, n° 213, 1907.

Conseil sanitaire Supérieur. La nourriture sera choisie et abondante ; dans le cas contraire, le paysan aura recours au maire, qui, constatant le bien-fondé de sa plainte, décidera par ordonnance définitive communiquée au propriétaire que la nourriture sera convertie en argent.

Art. 65. — Il est établi dans chaque district une commission de cinq membres ainsi composée : un inspecteur agricole, deux délégués représentant les propriétaires et deux autres délégués représentant les paysans.

Pour élire les délégués des propriétaires l'administration financière remet au président du tribunal de chaque district le nom des cinq propriétaires les plus imposés du canton et qui cultivent personnellement leurs terres.

A une époque fixée d'avance, le président du tribunal convoque ces propriétaires qui à leur tour, élisent deux d'entre eux comme représentants dans la commission régionale.

Dans le cas où plusieurs propriétaires seraient également imposés, le choix se ferait par ordre alphabétique de leur nom de famille.

Toute administration financière convaincue de fausses attestations sera destituée.

Pour les délégués représentant les paysans il sera procédé comme il suit :

Les secrétaires de chaque commune dépendant du ressort de la même justice de paix, enverront aux juges de paix respectifs, un tableau des fermiers et des métayers majeurs sachant bien écrire.

Le juge de paix désignera pas un tirage au sort et en séance publique, un paysan fermier de chaque commune.

De plus un tableau sera adressé et envoyé au président du tribunal qui convoquera ces fermiers choisis à un jour fixe et qui, sous sa présidence, éliront deux représentants dans la commission régionale.

Dans les communes où jusqu'à cette époque il n'est pas intervenu de contrats agricoles, le tableau sera composé des paysans fermiers ayant fait des contrats dans l'année précédente.

La convocation sera faite par écrit et envoyée par le président du tribunal cinq jours avant l'élection.

Un premier et un second suppléants seront élus selon les mêmes règles tant par les propriétaires que par les paysans.

Les quatre représentants seront élus pour cinq ans et la commission sera présidée par l'inspecteur agricole.

Cette commission, ainsi établie constatera pour chaque région.

a) Les limites entre lesquelles ont varié les salaires des trois dernières années ; et, sur cette base, elle fixera les prix au-dessous desquels il ne sera pas possible de passer de contrats.

b) La quantité de travail journalier fourni par un homme, par une femme, ou par des mineurs.

c) Le taux des fermages et le maximum de dîme.

Le taux de fermage sera fixé selon la valeur de la production moyenne des cinq dernières années.

Il ne faut pas toutefois que l'évaluation de la production moyenne des terres de même qualité et de grande superficie

dépasse du tiers le taux du fermage courant dans la même région.

Le maximum de dîme sera en rapport, d'une part, avec le capital apporté par le propriétaire ou par le fermier, d'autre part, avec la valeur du travail fourni par l'ouvrier agricole.

L'évaluation de l'apport du propriétaire ou du fermier portera sur la terre, le labourage et autres travaux, celle de l'ouvrier portera sur son travail.

A ce maximum de dîme on ajoutera ou on diminuera les semences selon qu'elles auront été apportées par le propriétaire, le fermier ou l'ouvrier agricole.

d) Le taux maximum de pâturage par tête de bétail et par hectare et aussi le nombre de bétail par hectare.

Le taux et la quantité de bétail, dans les montagnes et dans les terres marécageuses, où l'arpentage est plus que difficile, sera fixé par la Commission régionale comme bon lui semblera.

Ces taux seront soumis à l'approbation ultérieure du Conseil Supérieur d'Agriculture qui pourra les rejeter ou les modifier par suite de décisions motivées.

Toute convention agricole conclue comprend implicitement le droit de pâturage jusqu'à la reprise du travail agricole. Ce droit s'exercera sur la propriété entière après enlèvement de la récolte ; exception faite des terres affectées particulièrement au bétail du propriétaire.

En tout cas, le paysan exercera ce droit sur toute la terre qui lui est louée.

ART. 66. — Le taux ainsi établi par les commissions régionales et approuvé par le Conseil Supérieur d'Agriculture sera

publié par le *Monitorul Oficial* et par des tableaux affichés dans toutes les mairies.

ART. 67. — L'authenticité des contrats ne sera possible que dans les limites des taux fixés par la Commission régionale. Ces taux ainsi établis par la Commission et concernant les travaux énumérés dans l'article 1 alinéas a), b) et c) seront valables pour cinq ans. Ils seront révisés dans le courant de l'année qui suit le recensement.

ART. 69. — La Commission régionale de chaque district sera permanente et siégera du 15 janvier au 15 février et du 15 octobre au 15 novembre de chaque année. Elle pourra, en outre, être convoquée par l'inspecteur agricole.

Conseil Supérieur d'Agriculture et Inspecteurs agricoles

ART. 70. — Une commission permanente appelée « Conseil Supérieur d'Agriculture » sera instituée auprès du Ministère de l'Agriculture.

Ses membres, au nombre de 5, seront nommés par décret royal, sur la proposition du ministre de l'Agriculture et sur l'autorisation du Conseil des ministres.

Ils seront nommés pour quinze ans.

Les membres dont les fonctions sont expirées pourront être nommés pour une nouvelle période ; le renouvellement d'un membre se fera tous les trois ans par tirage au sort. Le premier tirage aura lieu dans la neuvième année à partir de l'application de la présente loi.

Leur rétribution sera de 1.500 francs par mois.

L'un des membres du conseil pourra être choisi parmi les membres de la Cour de cassation et délégué pour un an. Il conservera sa place à la Cour de cassation, et conservera également ses appointements.

Le bureau du Conseil sera ainsi composé :

1° D'un directeur rétribué, 700 francs par mois ;

2° D'un secrétaire, chargé de la statistique, 300 francs par mois ;

3° D'un secrétaire, chargé des archives, 250 francs par mois ;

4° D'un copiste, 120 francs par mois.

Ce personnel sera rétribué par le budget du Ministère de l'Agriculture.

Les attributions du Conseil supérieur sont :

De contrôler l'activité des inspecteurs agricoles et en cas de nécessité, de demander leur révocation ;

De contrôler les différents organes préposés à l'application de la loi sur les conventions agraires et de veiller à sa stricte application.

Le Conseil décidera en appel, sur les contestations présentées par les paysans, fermiers, ou propriétaires, contre les décisions prises par les commissions régionales, décisions concernant la fixation du taux de fermage, celui des salaires ou du pâturage, et de tous les cas prévus par la loi.

Les décisions du Conseil seront prises à la majorité des voix.

Les inspecteurs agricoles seront nommés par le ministère de l'Agriculture sur la présentation du Conseil supérieur.

Ils ne seront punis ou remplacés que sur un avis du même Conseil.

Leur rétribution sera de 700 francs par mois.

CHAPITRE PREMIER

SECTION III

Critique de la loi

I. — L'intervention des pouvoirs publics en vue de prévenir la hausse excessive des prix, a été dans le passé, sinon un fait très général, du moins un fait très fréquent. L'histoire nous en révèle de nombreux exemples, notamment en France, en Angleterre, en Allemagne, en Espagne. La taxation des prix par le roi ou par l'autorité locale apparaissait au moyen âge comme le correctif du monopole reconnu aux corporations d'artisans et comme une garantie nécessaire aux consommateurs. On ne taxait pas seulement les denrées, on fixait le prix des biens, on taxait les services du barbier ou du pharmacien. Les mesures de taxation s'appliquaient aux produits agricoles, notamment aux blés comme aux produits des artisans des villes. En Angleterre, l'*Accise* taxe du pain ou de la bière remonte à une haute antiquité. Il en est question dès le XI^e siècle dans les actes du Parlement. Sous le règne d'Edouard III, en 1349, fut promulgué un édit qui imposait aux marchands

l'obligation de vendre les denrées à des prix raisonnables. Cette obligation, sanctionnée par des peines pécuniaires et par l'emprisonnement, était confiée à la vigilance des autorités locales. Une semblable réglementation des prix s'est maintenue en Angleterre jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. En France, nombreux sont les textes émanant de l'autorité royale ou du pouvoir local qui ont pour objet de limiter les prix. Quelle était l'efficacité de semblables mesures ? A une époque où la difficulté et l'insécurité des moyens de communication restreignaient considérablement l'étendue du marché, où les artisans fortement groupés sous la discipline d'officiers élus et la surveillance de l'autorité publique étaient astreints dans l'exécution de leur tâche professionnelle à l'observation des règlements minutieux, peut-être l'intervention des pouvoirs locaux pouvait-elle, dans une certaine mesure, contenir les prétentions des marchands.

Fixation des prix des produits agricoles. — En ce qui concerne les produits agricoles les exemples sont nombreux, cependant, de famines provoquées ou aggravées par une limitation imprudente des prix. Les producteurs cessaient d'alimenter le marché, le commerce prenait un caractère clandestin et les prix bien loin de s'abaisser au niveau fixé par l'édit, s'élevaient d'autant plus qu'à la rareté plus grande des produits, s'ajoutait le risque des pénalités encourues.

Vainement l'autorité cherchait par la contrainte à assurer l'approvisionnement des marchés. Il fallait toujours plus ou moins vite revenir, pour ramener l'abondance, au principe de la liberté des prix.

Il en fut ainsi à diverses reprises notamment sous le règne de Philippe le Bel.

Mais l'exemple le plus célèbre, celui qui démontre le plus clairement les dangers et l'inefficacité de l'intervention législative dans la fixation des prix, nous est fourni par la Révolution française.

Nous voulons parler des célèbres lois connues sans le nom de « Lois de Maximun ».

En vue de remédier à la cherté excessive, résultat du défaut de sécurité et de la dépréciation des assignats, la Convention, par un décret du 3 mai 1793, avait établi une série de maxima pour les prix des grains.

La taxation n'était pas la même pour toutes les régions. D'où cette conséquence que, seuls, les marchés des régions auxquelles avait été concédé le maximum le plus élevé furent alimentées ; pour les autres régions ce fut la disette. On établit alors par un décret du 11 septembre 1793 un maximum unique applicable à toutes les régions.

Le résultat ne fut pas meilleur. Le transport des graines d'une région à une autre ajoutant au prix de revient des frais supplémentaires qui ne pouvaient, par suite du maximum, trouver une compensation

dans l'écart des prix de vente, on vendit les blés sur place, et les marchés des régions insuffisamment productrices ne furent plus approvisionnés. *Deux décrets, du 29 septembre et du 1^{er} novembre, vinrent cependant généraliser le maximum et l'appliquer aux marchandises les plus diverses. On prenait pour base de taxation les prix moyens de production en 1790.*

On les majorait de 15 0/0, devant présenter le bénéfice normal des marchands et on y ajoutait une certaine somme pour couvrir les frais de transport.

Les autorités recevaient le pouvoir de contraindre les producteurs à apporter leurs denrées sur les marchés; tout commerçant qui cessait son commerce pouvait être déclaré suspect, avait comme sanction le tribunal révolutionnaire. Malgré cette législation draconienne, les prix s'élevèrent hors de toute proportion et la crise s'aggrava. *En présence de la famine croissante la Convention dut elle-même, par la loi du 24 décembre 1794, abroger les lois de maximum et rétablir le principe de la liberté du commerce.*

L'échec d'une semblable expérience est intéressant à noter en raison même du caractère de généralité qu'elle avait revêtu et de la rigueur des sanctions qui avaient pour objet d'en assurer le succès. Elle prouve que la volonté du législateur si énergique qu'elle puisse être, ne saurait prévaloir contre le fonctionnement normal des lois économiques.

Réglementation légale des salaires. — L'autorité publique n'intervenait pas seulement sous l'ancien régime dans la fixation du prix des marchandises ; elle intervenait également dans la fixation des salaires et cela était logique. Puisqu'on limitait, en effet, par la taxe les profits « des maîtres », des patrons, il fallait bien aussi limiter les exigences « des compagnons ». La taxation des salaires était donc, à cette époque, établie au profit des patrons et dirigée contre les ouvriers.

Ce n'était pas d'ailleurs un fait nouveau. Déjà sous l'Empire romain, une loi de Dioclétien avait fixé le maximum de salaire, et cela sous peine de mort. Cette loi ne fut d'ailleurs pas observée, malgré la rigueur de la sanction prévue et les successeurs de Dioclétien durent l'abroger. Au moyen âge, on trouve de nombreux exemples de réglementation légale des salaires. En France notamment, après la peste noire qui avait dépeuplé le pays, une ordonnance du roi Jean le Bon, rendue en 1145, se préoccupa de contenir les prétentions des ouvriers devenus plus rares. Défense est faite à quiconque d'exiger, sous aucun prétexte, plus du tiers au delà de ce qu'il demandait pour ses services antérieurement à la contagion.

La même ordonnance taxait les prix des marchandises.

Au xiv^e siècle, d'après Roscher, les taxations des

salaires par l'autorité se multiplient en Espagne et en Angleterre. Dans ce dernier pays, le célèbre *Statute of Labourers* de 1350, fixait un maximum aux salaires et défendait aux ouvriers de changer de résidence pour chercher un travail mieux payé. Il était interdit aux travailleurs des champs d'émigrer dans les villes. Ainsi la taxation des salaires paraît avoir été historiquement un régime intermédiaire entre le servage et la liberté du travail. A partir du xvr^e siècle, les cas de taxation des salaires deviennent moins fréquents. Néanmoins on en trouve encore des exemples, en Angleterre sous le règne de Henri VII, de Henri VIII et d'Elisabeth. Une loi rendue en 1773 et qui ne fut abrogée qu'en 1824, fixait les salaires des ouvriers dans l'industrie du tissage de la soie.

En Allemagne, certains édits conféraient aux autorités locales les soins de déterminer le taux des salaires ou d'en fixer le maximum.

Des pénalités étaient ordinairement prononcées contre l'ouvrier qui exigerait un taux supérieur au taux légal, ou contre le patron qui l'offrirait.

Il est difficile de savoir si ces prescriptions de l'autorité publique étaient bien observées.

Leur application pouvait être, il est vrai, facilitée par le caractère essentiellement local de la production, et par les obstacles que les règlements opposaient au déplacement de la main-d'œuvre.

Il ne semble pas cependant qu'elles aient eu un

caractère de généralité, ni une durée d'application permanente. *Formulées à des époques de crise après une grève ou une épidémie qui avait réduit sensiblement le nombre des ouvriers, elles constituaient des lois de circonstances qui, très probablement, tombaient en désuétude aussitôt que cessaient de se faire sentir les causes auxquelles devaient être attribuées leur origine.*

II

Si les pouvoirs publics intervenaient fréquemment autrefois pour régler les prix et les salaires, beaucoup plus discrète était leur intervention dans les rapports des propriétaires du sol et de leurs tenanciers. *Les seules règles protectrices en matière de contrats agricoles résultaient de la coutume.*

L'absence ordinaire de réglementation légale quant aux conditions de ces contrats et notamment quant à la fixation de la redevance imposée au tenancier, s'explique par diverses causes, dont la principale est le caractère perpétuel des tenures.

En France, jusqu'à la Révolution, les baux de courte durée conférant au propriétaire un simple droit personnel au paiement d'un fermage, étaient à peu près inconnus, ou du moins extrêmement rares. La location de la terre se dissimulait sous la forme d'une

vente et celle-ci ne se faisait pas moyennant un prix déterminé comme aujourd'hui, car le vendeur n'aurait su quel emploi utile donner à son argent, puisque le prêt à intérêt lui était interdit par les lois civiles et canoniques. On avait donc imaginé, pour tirer de l'aliénation du sol un revenu pécuniaire, les procédés connus sous le nom de bail à vente foncière et « bail à rente constituée ».

Par le premier, le propriétaire était censé retenir sur l'immeuble aliéné un droit de rente qui, perpétuellement, produisait des arrérages annuels à la charge de l'acquéreur et de ses héritiers.

Par le second, l'aliénation était censée faite, moyennant un prix en argent, mais ce prix au lieu d'être versé effectivement, constituait le capital d'une rente perpétuelle dont le preneur et ses héritiers devenaient débiteurs envers le vendeur.

De semblables contrats, à raison même du caractère perpétuel des prestations qui en résultaient, n'étaient pas juridiquement revisables.

La règle de non intervention des pouvoirs publics dans la fixation des fermages, subit cependant sous l'ancien régime quelques restrictions. Ces restrictions se présentent le plus ordinairement sous la forme d'une réglementation du taux des rentes constituées. C'est ainsi qu'une ordonnance de 1441, sous Charles VII, fixa le taux au denier 12, c'est-à-dire que 12 deniers en rapporteraient 1 d'arrérages.

D'autres édits aux ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles modifièrent ce taux. Un édit de juin 1724 le porta au denier 30. Il fallut dès l'année suivante, revenir au denier 20, 50/0.

En 1766, on crut possible d'adopter le denier 25, 40/0. Mais l'argent se fit aussitôt si rare qu'il fallut dès 1770 revenir au denier 20. Ainsi pour la fixation du taux des rentes comme pour la réglementation des prix, la loi économique de l'offre et de la demande mettait en échec la volonté du législateur civil.

Il convient d'observer au surplus que dans le bail à rente, les arrérages payés par le tenancier étaient plutôt le produit de la rente elle-même, c'est-à-dire l'intérêt d'un capital mobilier que l'équivalent de la jouissance de l'immeuble, c'est-à-dire un véritable fermage.

La fixation par l'autorité du taux des rentes, constituait donc plutôt la détermination d'un taux légal de l'intérêt de l'argent à un moment donné, qu'une véritable réglementation des fermages.

On peut signaler encore quelques autres cas d'intervention des pouvoirs publics dans les rapports entre tenanciers et propriétaires du sol. C'est ainsi qu'en 1487 le roi d'Angleterre, Henri VII, fixa à 10 marks le revenu maximum de chaque ferme, afin portait le texte de l'édit « Que nos sujets puissent vivre dans l'abondance et non dans une condition servile ». En Hongrie, au ^{xvii}e siècle, les lois « urbaines » déterminaient avec détail les conditions

des baux ruraux et fixaient les redevances les jours de corvées, même la quantité de produits en nature que devait livrer le paysan.

Ce n'étaient là cependant que de rares exceptions au principe généralement admis autrefois de la liberté des contrats agricoles, et c'est seulement à l'époque moderne que nous verrons le législateur se préoccuper de réglementer ses contrats au point de vue de la fixation des fermages et dans l'intérêt des **tenanciers**.

III

La législation de l'Irlande. — L'exemple le plus intéressant et le plus complet d'une semblable réglementation, nous est aujourd'hui fourni par la législation de l'Irlande.

Ce pays se trouve placé, au point de vue agraire, dans une situation toute spéciale. La question de l'intervention du législateur dans les contrats agricoles, s'y présente sous *l'aspect d'une question politique*, autant, sinon plus, que sous l'aspect d'une question économique.

La propriété foncière en Irlande a son origine dans la conquête, et cette origine n'a pas été épurée comme dans la plupart des autres pays par de longs siècles d'exploitation paisible et de transmissions légitimes.

Les titres de propriété y sont encore aujourd'hui fondés sur les concessions royales qui servirent les grandes confiscations des terres accomplies sous le règne d'Elisabeth et de Charles I^{er}. Les paysans Irlandais ont conscience de cette origine, qui leur fait apparaître la propriété du Landlord comme le résultat d'une usurpation commise à leur détriment. A cette cause historique du conflit s'en ajoutent d'autres plus actuelles.

Les conquérants ont introduit sur le sol de l'Irlande le système des tenures anglaises, mais tandis qu'en Angleterre le propriétaire du sol, le landlord remplit ses devoirs envers la propriété prenant à sa charge les dépenses de constructions et d'améliorations permanentes et faisant au sol les avances nécessaires, *en Irlande au contraire le landlord, héritier direct des conquérants anglais, ne s'intéresse à la terre que pour en toucher le fermage et laisse au tenancier la charge et le soin d'y faire des améliorations durables et de lui donner une réelle valeur.* De là autant que des souvenirs du passé est né dans l'esprit du paysan irlandais le sentiment d'un droit rival de celui du propriétaire, d'une sorte de *copropriété foncière*.

L'Irlande souffre enfin de l'absentéisme du propriétaire, ayant pour conséquence l'oppression des tenanciers par les intermédiaires.

Le landlord, Anglais d'origine, ne réside pas habi-

tuellement sur ses terres. Il les loue, par grandes étendues et pour une très longue durée de bail, à des sortes de fermiers généraux, à des *middlemans* qui ont le pouvoir de les diviser et de les sous-louer. Le middleman responsable des fermages envers le landlord a intérêt à pressurer les tenanciers, et cette oppression pouvait, dans un grand nombre de cas, aller jusqu'à l'expulsion arbitraire. Les tenanciers irlandais sont en effet divisés au point de vue de leur situation en diverses catégories. Les uns, le petit nombre, occupent la terre en vertu d'un bail écrit, fait à vie ou pour une certaine durée.

D'autres, le plus grand nombre, sont fermiers d'année en année sans bail écrit. D'autres enfin, tenanciers « *at will* », sont à la merci du propriétaire ou de son représentant qui peut toujours, quand il lui plaît, les expulser de leurs tenures.

En 1849, il y eut plus de 50.000 expulsions. Ce fut à la suite de ce fait, coïncidant avec une période de famine pendant laquelle la population de l'Irlande avait diminué de près de deux millions d'individus, que se manifesta l'agitation agraire.

Le caractère de l'agitation agraire de 1848-1849.
— *Ce que réclamait les tenanciers irlandais c'était la reconnaissance à leur profit d'un droit rival de celui du landlord, sorte de copropriété née de leur collaboration permanente à la mise en valeur du sol.*

Ils étaient, depuis longtemps, parvenus à faire

consacrer cette prétention par les usages de l'Ulster. Dans cette province, de beaucoup la plus prospère et la mieux cultivée de l'Irlande, fonctionnait un système de tenure, le *Tenant right* ou régime des trois F, qui présentait pour le tenancier une série d'avantages remarquables, *Fixity of Tenure*, sécurité de la tenure, ne permettant pas au landlord d'expulser le fermier tant qu'il payait régulièrement son fermage, *faire rent*, fermage équitable, dont le chiffre ne pouvait être arbitrairement augmenté ; *free sale*, droit de céder son droit à la jouissance de la ferme, soit en choisissant lui-même son successeur, soit en exigeant un prix du successeur qui lui serait désigné par le landlord.

C'est à ce régime « des trois F » que la célèbre loi du 22 août 1881, due à l'initiative de Gladstone, a généralisé l'application sur tout le territoire de l'Irlande.

Le tenancier peut désormais en s'adressant au tribunal de Comté ou, en appel, à une commission agraire, instituée dans ce but pour fixer judiciairement pour une durée de quinze années le chiffre de son fermage. Le bail peut être indéfiniment renouvelé, mais, à l'expiration de chaque période de quinze ans, l'une quelconque des deux parties, tenancier ou propriétaire, peut exiger une nouvelle évolution du fermage. Enfin le tenancier acquiert le droit de céder sa tenure à charge de notifier au landlord

le nom de l'acquéreur, le landlord pouvant exercer un droit de préemption.

Telle a été en Irlande l'intervention des pouvoirs publics dans la conclusion des contrats agricoles.

Le régime inauguré par la loi de 1881 n'est pas le régime du maximum. C'est quelque chose de plus strict encore, la fixation par la justice avant le commencement du bail et pour une durée déterminée (quinze ans) du chiffre des fermages dus par le tenancier au propriétaire. La loi de 1881 fut complétée en 1887, 1891, 1896, par d'autres lois qui en étendirent l'application à des catégories de tenanciers non visés originairement.

Ainsi aux systèmes des trois F s'est superposée la situation judiciaire des fermages et leur revision périodique ; à l'Ashbourne Act de 1885, s'ajoutent la loi sur les districts surpeuplés de 1891, puis la loi sur le rachat des terres de 1896.

Toute cette législation interventionniste si impatiemment attendue et accueillie avec tant de confiance a donné les résultats les moins avantageux.

Conséquences de la loi du 22 août 1881. — Elle a tout d'abord provoqué naturellement le très vif mécontentement des landlords, après deux révisions judiciaires du taux des fermages ; la réduction moyenne imposée aux propriétaires n'a pas été, en effet, inférieure à 37 0/0 et comme beaucoup de domaines en Irlande sont hypothéqués pour moitié

de leur valeur et *il en est résulté pour les landlords une perte de près des 4/5 de leur revenu net* (1).

Mécontentement des tenanciers. — Cette perte n'a pas été compensée par le gain des tenanciers. *La baisse des fermages a, en effet, coïncidé avec une baisse persistante et accentuée des profits et des prix des produits agricoles.*

De plus, une des plus grandes parties du bénéfice que les tenanciers attendaient de la révision périodique des fermages a été absorbée par les *frais des procès interminables* qu'engendrait cette révision. Seuls les hommes de loi semblent avoir, d'une manière appréciable, profité de la loi de 1881.

Mauvaise exploitation de la terre. — Enfin le droit pour les tenanciers de faire réduire périodiquement le taux de leurs fermages semble avoir été une prime offerte par le législateur à la mauvaise exploitation de la terre, l'opinion s'étant accréditée que le fermier qui améliore a beaucoup moins de chance de voir réduire son fermage ou même court le risque d'en voir relever le taux.

Quoi qu'il en soit pour ces causes et pour d'autres encore d'ordre politique, économique et social, la réforme ayant son point de départ dans la fixation par l'autorité des conditions du fermage a com-

1. Vandervelde. *Le Socialisme agraire*, p. 333.

plètement échoué en Irlande. Sur ce point, les écrivains de tous les partis sont tombés d'accord.

Déclaration de Russell. — La dualité de la propriété est irrémédiablement tombée, écrit M. Russell, député protestant et unioniste (*Ireland and the Empire*. Londres Grant Richards, 1901, p. 189). Elle est tombée non parce que le principe en fut injuste ou impossible à mettre en pratique, *mais parce que les exécuteurs des lois agraires irlandaises ont en général prouvé leur incapacité en ce qui concerne les rapports entre les classes opposées de landlords et de tenanciers. Ce système coûte au pays la somme annuelle de 150.000 livres et ne satisfait personne.* Encore est-ce la petite part ; le montant de ce que paie le contribuable pour les besoins de la commission agraire. *Mais ce qu'il coûte au Landlord et au tenancier en frais de justice est le triple de cette somme.*

Dans d'innombrables cas, la fixation de la rente ne se termine pas comme elle le devrait en première instance ; les parties vont alors en appel à la Commission agraire et souvent même jusqu'à la Haute-Cour. Tous ces frais se chiffrent par une perte énorme...

Telle est aussi la conclusion du rapport de la *Fry commission* (la dernière Commission royale) chargée de faire une enquête sur l'application des lois agraires irlandaises en 1898.

« Nous avons, durant le cours de nos enquêtes, été profondément impressionné par le fardeau qui pèse sur la contrée, par l'existence d'un *grand personnel d'officiers employés à l'application des lois agraires et d'un grand corps d'avoués et d'experts qui gravitent autour d'eux* ; nous déplorons aussi l'instabilité engendrée par la fixation périodique des rentes. Poursuivre ce sujet dépasserait les limites de notre enquête. *Mais nous osons avancer que si par un ajustement automatique des rentes, leur conversion en redevances ou tout autre moyen qu'indiquerait la sagesse du législateur*, l'instabilité pouvait être supprimée et ce perpétuel retour du litige écarté, ce serait un grand bienfait pour les sujets de Votre Majesté en Irlande. »

Le mal apparaissait donc si grand que pour le faire disparaître, les esprits étaient naturellement portés vers une solution plus radicale encore, le rachat de la terre au Landlord, et la constitution de la propriété paysanne en Irlande.

Déclaration de l'archevêque de Dublin. — « La présente organisation de copropriété est artificielle, écrivait en 1888 l'archevêque catholique de Dublin (*Contemporary Review*, nov. 1888) ; le but suprême à poursuivre est dans la réforme du système agraire irlandais, et l'abolition de cette organisation par un système vaste d'achat ». C'était également l'idée qu'exprimait l'historien protestant Lecky. (*Demo-*

cracy and liberty, Londres-Loymans, 1896, t. II, p. 487 et suivantes.)

Déclaration de l'historien protestant Lecky. — En Irlande de grands efforts sont faits pour créer une propriété paysanne ; « les conditions de l'Irlande sont différentes de celles de toute autre contrée. Le gouvernement a anéanti par une série de lois les obligations des contrats ; la propriété actuelle est devenue si peu sûre... que beaucoup d'hommes, bons juges en la matière, sont arrivés à cette conclusion qu'il est nécessaire de faire naître par de fortes mesures législatives un nouveau type social qui possède des éléments de stabilité et de conservation ». Et c'était également sur les inconvénients du régime institué en 1881 qu'insistait à la Chambre des communes le secrétaire en chef pour l'Irlande, M. Wyndham, lorsqu'il présentait en 1902 son projet de loi sur l'achat des terres (1) : « L'augmentation des frais de justice, la dépréciation des produits, le fait que le landlord ne supporte aucune dépense : tout cela jette sur l'agriculture irlandaise un poids qu'elle ne peut supporter.

« Pour les causes — et elles n'avaient point encore l'acuité que nous leur voyons — on songea, comme

1. Le ministère Balfour a fait voter en 1903 cette loi appelée : *Irish Land Purchase Act*. Ce fut la loi de Wyndham. (*Question Agricole en Ecosse et les Crofters*. Lecarpentier).

remède, au rachat de la terre par le tenancier avec l'aide de l'Etat. Je viens vous demander d'en étendre les applications. »

Ainsi la réglementation législative des contrats agricoles avait conduit à de tels résultats que pour y échapper il paraissait nécessaire de solliciter dans un but différent une nouvelle intervention du législateur. L'abolition d'un système de copropriété, la constitution d'une propriété paysanne avec l'aide de l'Etat, apparaissait comme l'inévitable conséquence et le seul moyen de sortir d'une intolérable situation.

IV

Jadis, nous l'avons vu, l'Etat intervenait en faveur des patrons dans la fixation des salaires. On lui demande aujourd'hui de le faire en faveur des ouvriers. Ce n'est plus un maximum, c'est un minimum de salaire qu'il aurait à fixer.

Cette intervention des pouvoirs publics peut d'ailleurs se manifester dans deux situations tout à fait distinctes : soit dans les rapports de l'Etat et des ouvriers qu'il emploie lui-même à l'occasion par exemple de l'exécution d'un programme de travaux publics ; soit dans les rapports de l'Etat et de la production privée. Sous la forme d'une loi interdisant aux patrons de payer le travail de leurs ouvriers au-dessous d'un certain taux déterminé.

Sous la première forme, le salaire minimum tend à se généraliser. Non seulement l'Etat s'impose à lui-même et impose à ses préposés, dans un grand nombre de pays, de ne pas descendre pour les salaires qu'il paye directement, au-dessous du taux courant, résultant de la situation du marché mais lorsque, pour l'exécution de travaux publics, il recourt comme c'est le cas de la France, au système de l'entreprise, il impose parfois à l'adjudicataire par le cahier des charges, l'obligation d'appliquer aux ouvriers qu'il emploiera un tarif de salaires minima.

En Belgique, en Angleterre, en Suisse, les pouvoirs publics, Etats ou municipalités ont, depuis un certain nombre d'années, fréquemment eu recours à de semblables clauses. En France, on en trouve un exemple dans les trois décrets du 10 août 1859, applicables aux marchés passés par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. *Le salaire minimum que l'adjudicataire sera tenu de payer est le taux de salaire couramment appliqué dans la région* ; le texte le désigne sous le nom de « salaire normal » (1).

1. Jusqu'aujourd'hui le minimum de salaire n'est admis que pour les ouvriers employés au service de l'Etat et des communes.

En France, l'initiative de cette loi fut prise par MM. Pierre Baudin et Vaillant, et le minimum de salaires fut fixé dans un décret du 10 août 1889.

Sous la seconde forme, celle d'un minimum de salaire composé par la loi aux patrons de l'industrie privée, l'intervention des pouvoirs publics ne s'est encore manifestée avec quelque ampleur que dans les jeunes sociétés que constituent les colonies anglaises de l'Australie, notamment dans l'Etat de Victoria en Nouvelle-Zélande et dans la Nouvelle Galles du Sud. Tantôt comme à Victoria en 1896, la loi institue des commissions spécialement chargées de fixer le minima de salaires pour certaines professions. Tantôt comme en Nouvelle-Zélande, en 1894, la loi sans imposer directement un salaire minima (sauf pour les apprentis), confère à des cours d'arbitrage le droit de régler souverainement, en cas de différent collectif entre patrons et ouvriers syndiqués, le taux des salaires ainsi que les autres conditions du travail. La sentence arbitrale ne détermine pas le salaire qui sera effectivement payé par l'employeur à chacun de ceux qu'il occupe, son taux varie en effet nécessairement suivant la nature du travail et les qualités particulières de chaque ouvrier.

C'est donc à la convention des parties qu'il appartient de le déterminer dans chaque cas.

Mais la sentence arbitrale fixe un minimum au-dessous duquel les parties ne pourront fixer le taux du salaire débattu entre elles. Ce salaire minimum doit être déterminé par le coût de la vie dans chaque région. Il doit être suffisant pour assurer l'existence

de la famille ouvrière dans des conditions décentes (1). Cette idée d'un minimum de salaire fixé par les conditions de vie n'est d'ailleurs pas une idée tout à fait nouvelle. Sous le nom de « salaire de vie » (*living wage*) elle inspire depuis longtemps la politique des Trade-Unions anglaises, mais, tandis que celles-ci en demandent la réalisation à leurs propres efforts, le législateur australien confie à des institutions, ayant un caractère officiel, le soin de faire passer dans la pratique et dans les mœurs le principe nouveau du salaire minimum.

Conséquences de l'intervention en Australie. — Quels ont été les résultats de cette intéressante et audacieuse expérimentation législative ?

Les voici, tels qu'ils paraissent résulter de documents très récents. *Tout d'abord, les cours d'arbitrage ont été amenées à tenir compte, dans un certain*

1. Le maximum et le minimum socialiste sont des principes auxquels on avait reconnu une base différente selon les époques et selon les différentes écoles.

Ainsi en 1880, dans le Congrès du Hayre pour éviter l'arbitraire, on avait pris pour base du minimum le prix des denrées alimentaires.

Plus tard, en Allemagne, on a exigé un minimum de salaire, correspondant à une vraie amélioration.

On a exigé aussi qu'on tint compte de l'apport de l'ouvrier et de l'apport du patron. C'est là justement votre idée de l'apport proportionnel en matière de dîme. (C. G. Arion. Discours prononcé au Sénat, séance du 21 décembre 1907.)

nombre de cas, de l'importance des profits réalisés par des industriels, sinon pour fixer le salaire minimum qui reste dominé par la considération du coût de la vie, du moins pour modérer le taux de ce salaire, lorsqu'il résulte des circonstances que le profit de l'entrepreneur est faible et disparaîtrait complètement si l'on adoptait un minimum trop élevé.

D'autre part, des dérogations ont dû être admises au taux minimum de salaire, et des autorisations accordées aux ouvriers d'habileté inférieure ou infirmes, afin de leur permettre de travailler avec un taux de salaire inférieur à ce minimum (1).

En dehors même de ces dérogations régulières et légales, les employeurs et les employés arrivent assez souvent, d'un commun accord, à éluder les prescriptions réglementaires *et les fraudes occultes au tarif de salaire minimum semblent être encore assez fréquentes malgré le contrôle très actif des syndicats*

1. En Italie, grâce à l'esprit d'association et sans que la loi intervienne, un minimum de salaire fut fixé. Cela n'a pas duré, car la conséquence immédiate de cette disposition fut, d'un côté, une sélection parmi des ouvriers, tandis que de l'autre côté, la misère ne cessa de s'accroître.

En effet, l'ouvrier de choix fut seul employé avec la rétribution du minimum de salaire ; les autres furent écartés.

La débâcle du travail fut si grande en Italie que là où le minimum de salaire avait été imposé aux patrons par les syndicats, le salaire avait baissé en moyenne de 25 o/o par jour.

ouvriers. Il semble cependant que la législation des Etats australiens ait été efficace, en ce sens qu'elle a fait disparaître de ces pays le *sweating system* qui y sévissait, et qu'elle a sensiblement relevé le taux moyen du salaire dans la plupart des branches de la production.

Les conseils spéciaux et cours d'arbitrage fixent d'habitude comme minimum légal les tarifs de salaire déjà adoptés dans les bonnes maisons de chaque branche d'industrie.

Cette tarification aurait donc été favorable aux classes ouvrières dont les salaires, dans les colonies australiennes, sont particulièrement élevés par rapport aux salaires payés en Europe ; mais cette application comme salaire minimum, *des tarifs adoptés par les grands établissements, a eu pour résultat de ruiner et de faire disparaître un certain nombre de petites entreprises.*

Elle a amené avec le renchérissement des produits et l'élévation du coût de la vie, en même temps que la concentration de l'industrie la formation de *cartels de défense entre les industriels.*

Enfin bien que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne soient pas des pays exportateurs et que leurs marchés soient protégés contre les importations étrangères par des tarifs de douane très élevés, *le renchérissement du coût de production a contribué à*

créer des crises de chômage et à favoriser les importations d'origine américaine.

Si tels sont les résultats de l'expérience du salaire minimum tenté en Australie, ne semble-t-il pas que l'amélioration, peut-être momentanée de la situation des classes ouvrières, y ait été chèrement payée au prix de la prospérité industrielle du pays et de la rapidité de son développement économique.

V

Après avoir étudié au point de vue de l'histoire et de la législation comparée la réglementation légale des contrats agricoles nous pouvons nous prononcer sur le principe même de cette réglementation et formuler un jugement sur la fixation, par l'autorité publique, d'un maximum du taux des fermages et d'un minimum du taux des salaires.

Le Code civil du travail, dans son article 1134, a posé le principe de la liberté des conventions, conséquence et application du principe de liberté du travail. Les conventions librement formées sont la loi des parties. Le législateur a pensé, non sans raison, que c'est aux intéressés eux-mêmes qu'il appartient de débattre les conditions de leurs contrats et de discuter contradictoirement leurs intérêts.

Sous un régime de libre concurrence, les prix de toutes les marchandises et du travail lui-même — car

le travail en tant qu'il se vend et s'achète est une marchandise — sont déterminés par la loi économique de l'offre et de la demande, loi qui tout naturellement répartit les activités en proportion des besoins à satisfaire et mesure la rémunération de chacun à l'importance sociale du service rendu. En tant qu'elle est susceptible de fausser les conditions de la concurrence et de contrarier le fonctionnement de l'offre et de la demande, l'intervention des pouvoirs publics dans les contrats apparaît comme critiquable. Il est cependant un certain nombre de cas où on peut admettre son caractère de légitimité, c'est lorsqu'elle a pour but d'assurer plus complètement la liberté des contractants ou de remédier à l'insuffisance de cette liberté. C'est par des considérations de cette nature que s'expliquent les dispositions de la loi civile, protectrices des incapables, mineurs ou interdits.

C'est ainsi encore que se justifient les lois sociales ayant pour objet d'émanciper toute une classe de la population d'un pays, et de l'appeler à la liberté économique par la suppression du servage et des redevances féodales. Plus délicate est assurément la question de la protection légale des travailleurs.

Fondée tout naturellement sur la faiblesse et la dépendance de l'enfant, c'est par l'intérêt supérieur de l'Etat et par souci de la conservation de l'espèce, que se justifie principalement cette protection en ce qui concerne la femme. Lorsque l'intervention des

pouvoirs publics se traduit à l'égard de l'ouvrier adulte, sous la forme de dispositions légales limitant la durée de la journée de travail ou imposant à l'ouvrier l'obligation du repos hebdomadaire, c'est encore l'intérêt de la société tout entière qui est en jeu, autant, sinon plus, que l'intérêt individuel. La loi protège en effet l'ouvrier beaucoup moins contre les abus pouvant résulter de ces contrats que contre sa propre imprudence et ses propres entraînements.

Beaucoup d'économistes estiment, au surplus, que lorsqu'il s'agit de l'ouvrier adulte, la réglementation légale ne saurait être trop circonspecte, si l'on veut éviter de porter atteinte à la liberté individuelle et de nuire aux intérêts de ceux-là mêmes que l'on voulait protéger.

Dans tous les cas que nous venons d'indiquer, le principe de la liberté des contrats reste sauf, et l'intervention du législateur a pour but unique d'en prévenir les excès.

Il en serait tout autrement, et ce principe essentiel recevrait une très grave atteinte, si l'on admettait que la seule inégalité économique des contractants est pour le législateur une raison suffisante d'intervenir en faveur de l'un d'eux. Il n'y aurait plus alors un seul contrat qui eût chance d'échapper à la réglementation légale, car le propriétaire qui vend ou qui hypothèque son bien est fréquemment dans une situation économique sensiblement moins avanta-

geuse que celle de son acheteur ou de son prêteur, de même que l'ouvrier qui vend son travail est généralement dans une situation économique inférieure à celle du patron qui lui paie un salaire.

Sans doute, il peut résulter de l'inégalité économique certains abus, et l'on pourrait comprendre que le législateur, à l'imitation du *Code civil allemand* et du *projet du Code suisse*, reconnait aux tribunaux le droit d'annuler la convention par laquelle une des parties aurait abusé de sa supériorité économique pour imposer à l'autre des clauses qui choqueraient la moralité publique. Mais par crainte de l'abus qui peut toujours être réprimé, suspendre la liberté des contrats, ou ce qui revient au même, consacrer législativement toute une réglementation préventive qui, sans tenir compte des circonstances de fait déterminerait par avance les conditions de ces contrats et lierait par avance les contractants, ce serait, si la chose était possible, méconnaître les avantages de la concurrence et tourner le dos au progrès économique (1).

1. « La série infinie des phases et des événements complexes dont est tissée l'histoire universelle, nous apprend que rien de durable n'est bâtie par la violence et par l'arbitraire, elle nous apprend aussi que les lois économiques qui, à elle seules, dirigent la marche de l'humanité, sont et restent immuables.

« Toute atteinte portée à ces lois économiques et à leur progrès

Il nous reste à faire à la réglementation des contrats agricoles l'application des principes généraux que nous venons de développer.

En ce qui concerne tout d'abord la détermination par l'autorité publique d'un maximum du taux des fermages, on invoque parfois, en faveur d'une semblable mesure, l'existence dans un certain nombre de législations d'un maximum au taux de l'intérêt conventionnel (1). Pourquoi donc fait-on observer si l'intérêt de l'argent prêté ne peut dépasser la limite fixée par la loi, en serait-il autrement du fermage qui constitue en somme l'intérêt des terres prêtées ? La raison pour le législateur d'intervenir n'est-elle pas la même dans les deux cas ? La fixation d'un maximum pour le taux du fermage ne trouve-t-elle pas sa justification dans l'infériorité du paysan par rapport au propriétaire, de même que la fixation d'un maximum pour le taux de l'intérêt se justifie par l'infériorité de l'emprunteur vis-à-vis du prêteur ? Et cette infériorité n'a-t-elle pas, dans l'autre cas, les mêmes causes économiques,

naturel, légitime leur révocation. Seule, la liberté des transactions pourrait conduire les peuples à l'harmonie des intérêts et par là au progrès général. »

(G. Cantacuzène. Discours prononcé au Sénat. Séance du 20 décembre 1907.)

I. J.-C. Brătianu. Discours prononcé au Sénat de Roumanie, le 21 décembre 1907.

la pauvreté et le besoin ? Comment la loi qui accorde protection à l'emprunteur refuserait-elle protection au tenancier (1 et 2) ?

L'argument est spécieux ; il est cependant facile d'y répondre et, je crois, victorieusement. Remarquons tout d'abord que l'assimilation proposée du fermage à l'intérêt méconnaît une différence essentielle qui sépare la classe des capitaux fixes de celle des capitaux circulants. Ces derniers, par leur nature même, sont susceptibles des emplois les plus variés. L'argent liquide pourra être utilisé productivement de manières très diverses. Il sera porté tout naturellement à éviter les placements désavantageux, les endroits où il y a pléthore de capitaux pour se porter vers les emplois les plus productifs et partant les mieux rémunérés. La rémunération du capital circulant à un moment donné, « l'intérêt » de l'argent dépendra du taux ordinaire des profits à ce moment dans les différents emplois auxquels peut être affecté ce capital, et comme sous un régime de concurrence le taux des profits dans les différents emplois tend sans cesse à s'égaliser, on conçoit que la loi puisse déterminer à un moment

1. Tasca, Thèse de Paris. *Considérations sur les lois relatives à la propriété rurale en Roumanie.*

2. C. Braesko, Thèse de Paris. *Le paysan roumain et la question paysanne.*

donné le taux moyen de l'intérêt pour en faire le taux maximum applicable dans les rapports contractuels. Il n'en saurait être de même lorsqu'il s'agit de la rémunération des capitaux fixes. Ces capitaux, par leur nature même, ne sont susceptibles que d'un nombre très limité d'emplois. Le capital foncier par exemple, la terre, pourra servir soit à la culture, soit à la construction, mais dans bien des cas un terrain à bâtir ne sera pas une terre à culture et inversement.

Bien plus, tel terrain favorable à la culture de la vigne, pourra être un terrain des plus médiocres pour la culture des céréales. Il résulte de cette observation que la rémunération d'un capital fixe dépend essentiellement, non pas des emplois divers que peut recevoir dans un pays l'ensemble des capitaux fixes, mais de l'emploi spécial auquel il est affecté, du profit que réalise le propriétaire à l'occasion de cet emploi spécial. Il est dès lors impossible d'établir à un moment donné un maximum unique de l'intérêt des capitaux fixes, c'est-à-dire du fermage s'il s'agit de la propriété foncière. Tel maximum, très modéré pour une région, serait beaucoup trop élevé pour une autre, car deux hectares de terre, dans deux régions différentes, donnent forcément des profits bien différents lors même qu'ils seraient affectés à la culture identique, de même que, suivant les cultures deux hec-

tares de terre dans la même région pourront être rémunérés d'une manière tout à fait inégale. Bien plus, dans la même région, dans le même village, deux hectares de terre très voisins l'un de l'autre pourront, avec le même genre de culture avoir, des rendements très différents, parce que l'un d'eux aura par exemple reçu des amendements, tandis que l'autre sera plus ou moins épuisé par une imprévoyante exploitation (1).

Comment, s'il en est ainsi, pourrait-on parler d'un maximum du taux des fermages ? On conçoit que grâce à l'extrême mobilité du capital argent, on puisse aux deux extrémités d'un pays retirer de la même somme par le placement le même taux d'intérêt, 5 o/o par exemple ; mais le législateur ne pourra pas faire qu'un hectare de terre en montagne et un hectare de terre dans une plaine fertile aient, avec les mêmes frais, le même rendement moyen.

Ce ne serait donc pas un maximum qu'il s'agirait d'établir pour le taux des fermages, mais une série de maxima variables suivant les régions, et, dans la même région, suivant la nature des terres.

Qui ne voit l'extrême difficulté d'une semblable opération et les chances inévitables d'erreur qu'elle

1. G. Cantacuzène. Discours prononcé au Sénat le 20 décembre 1907.

entraînerait puisque le rendement du capital foncier varie de terre à terre ?

Pour mettre en pratique un semblable système il faudrait forcément recourir à l'autorité locale, car elle seule serait capable, semble-t-il, de pouvoir apprécier le rendement moyen du sol dans chaque région. *Mais recourir à l'autorité locale n'est-ce pas exciter les passions, la jalousie et la haine entre grands et petits propriétaires ?*

Une législation de cette nature ne parviendrait pas à satisfaire, même imparfaitement, la justice et serait un ferment de discorde entre les citoyens du même Etat (1).

1. « L'âme économique dans toutes ses manifestations est en réalité la loi éternelle de l'offre et de la demande.

« Toute atteinte à cette loi qui règle la valeur nuit profondément au progrès social et au développement de la richesse nationale.

« Cette loi économique qui est basée sur la concurrence ne produira plus ses effets en raison de la nouvelle loi sur les contrats agricoles.

« Celle-ci par des mesures vexatoires donnera naissance non seulement au mécontentement général, mais causera encore une diminution sensible de la richesse publique.

« Car, quels bienfaits économiques peut-on en effet attendre de l'institution d'agents prévus par la présente loi ?

« Ces agents sont destinés à établir le maximum de fermage, le maximum de la dîme en nature, le maximum du taux de pâturage, celui-ci calculé par tête de bétail et par hectare, et

Fut-il même possible — ce qui n'est pas — d'assimiler le fermage à l'intérêt de l'argent que l'argument tiré de la limitation légale du taux de l'intérêt conserverait encore bien peu de force. C'est qu'en effet il est peu de législations plus contestables et plus contestées que celle qui impose une limite au taux de l'intérêt de l'argent. Dans la plupart des grands Etats une semblable réglementation est aujourd'hui abandonnée. La France qui l'avait consacrée par une loi du 3 septembre 1807 y a partiellement renoncé en 1886. Le taux de l'intérêt conventionnel est, en effet, devenu complètement libre en matière commerciale. La liberté de l'intérêt est également consacrée par les législations de l'Italie, de l'Espagne, de la Belgique et de l'Allemagne. Dans les Etats mêmes où subsiste encore une limitation légale du taux de l'intérêt conventionnel, cette disposition est très fréquemment éludée, sinon violée. Parfois c'est l'Etat lui-même qui en donne l'exemple, lorsqu'il émet ses

enfin le minimum de salaire sous toutes ses formes aussi variées que le travail agricole peut les manifester.

« De semblables dispositions législatives portent atteinte à la liberté des transactions, gênent la mobilité et le complet usage de la propriété garantie telle par notre constitution. »

« Elles mettent encore le propriétaire et le paysan sous la tutelle impossible de l'administration dont les agents ne peuvent rester étrangers aux passions politiques » (M. G. Cantacuzène. Discours cité.

emprunts au-dessous du pair et au taux d'intérêt maximum fixé par la loi. Presque partout l'usure est un délit réprimé par le droit pénal et presque partout les lois répressives se montrent impuissantes à empêcher l'extension de ce fléau lorsqu'il trouve sa raison d'être dans les circonstances économiques et dans la mauvaise organisation du crédit.

La fixation d'un maximum légal du taux de l'intérêt ne saurait être invoquée pour justifier la fixation d'un maximum légal du taux des fermages. Les mêmes raisons doivent conduire à condamner l'une et l'autre mesure.

En voici l'exposé : *La réglementation du taux de l'intérêt est contraire aux principes économiques, le taux de rémunération d'un capital prêté doit varier à chaque instant, suivant l'état du marché des capitaux, et pour chaque prêt suivant l'étendue du risque de non restitution.* Fixer un maximum au taux de l'intérêt, c'est détourner les capitaux des placements les plus aléatoires et les plus productifs, ou plutôt c'est rendre plus difficile et plus onéreuse la situation de l'emprunteur, car pour se procurer les capitaux qu'il destine à de semblables placements il devra payer, outre le taux d'intérêt élevé que justifie la gravité exceptionnelle du risque, un taux supplémentaire représentant le péril couru par le prêteur à raison de la violation de la loi. La réglementation du taux de l'intérêt n'est pas seulement

contraire à la vérité économique, elle est au fond bien inutile. Sans doute, la répression du délit d'usure conserve sa raison d'être dans les sociétés où l'usure sévit avec une particulière fréquence, mais jamais le développement de l'usure n'a été entravé par la fixation d'un maximum au taux de l'intérêt.

Bien plus, une semblable disposition peut avoir pour effet de détourner du prêt d'argent les capitalistes honnêtes, et de livrer par suite les emprunteurs aux usuriers qui trouvent facilement le moyen d'éluider les rigueurs de la loi, mais dont les prétentions n'en sont pas moins d'autant plus excessives que le risque des poursuites couru peut paraître plus grand.

Tous les arguments que nous venons d'invoquer contre la fixation d'un maximum au taux de l'intérêt, on peut les invoquer également contre la fixation d'un maximum du taux des fermages.

Arguments invoqués contre la fixation du taux des fermages. — En admettant même, ce qui est impossible, que l'on puisse arriver à fixer avec un caractère d'application généralisée un semblable maximum, rien ne pourrait empêcher le propriétaire d'une terre ayant un rendement supérieur au taux fixé par la loi de se réserver les avantages exceptionnels résultant de cette situation en cultivant lui-même

sa terre avec l'aide d'une main-d'œuvre salariée (1) (2).

1. « Par la constitution de ces commissions, l'arbitraire remplacera la valeur réelle de la terre, les discussions et les passions locales sèmeront la haine et la discorde entre les propriétaires et les paysans, donc, ralentissement des travaux agricoles, manque complet de sécurité. Les procès deviendront plus fréquents et les frais de ces procès seront insupportables, grâce à cette loi qui est d'un formalisme exagéré.

Les propriétaires seront obligés de réduire l'étendue de l'exploitation agricole, la main-d'œuvre de paysanne sera remplacée par la machine, et si en employant ces moyens on s'avise que le rendement du sol n'est plus l'équivalent du rendement normal, on retrouvera un régime pastoral. Voilà aussi un danger de vos théories. » (G. Cantacuzène. Discours cité.)

2. « La droite et la gauche se basent sur la même idée : l'intervention de l'Etat que nous poussons jusqu'à une limite possible et compatible avec une société économique ; cette idée vous la poussez au delà du possible.

« Et alors quelle est la distinction entre vous et nous ? La distinction est grande. Nous croyons que l'intervention de l'Etat peut réaliser certaines choses, mais si cette intervention est exagérée, elle peut nuire au lieu de servir.

« Car l'intervention poussée au delà du possible peut appauvrir certaines catégories de gens sans en enrichir d'autres.

« Elle peut gaspiller et annihiler des forces sans aucune nécessité. C'est notre conviction et la vôtre est tout le contraire.

« Vous estimez que l'intervention de l'Etat peut, sans danger, être illimitée ; qu'on peut la pousser plus loin qu'aucune société humaine ne l'a fait et tout cela sans préjudice. »

« Vous ne vous êtes pas demandé si la première conséquence de l'application de cette loi ne serait pas ce dilemme. Ou le maximum établi serait presque le prix existant aujourd'hui, et alors le paysan aura une grande déception, germe de

Le maximum légal se retournerait dans ce cas contre les tenanciers, puisque ceux-ci seraient évincés à cause de lui.

La plupart du temps, au surplus, le maximum légal du taux de fermages serait violé comme l'est fréquemment le maximum du taux de l'intérêt.

Pour obtenir le droit d'exploiter une terre avantageuse et bien située, il y aurait concurrence entre les tenanciers, et le propriétaire trouverait toujours, en suspectant d'une manière apparente la taxation légale, *le moyen de se faire payer en sous-main par le plus offrant le supplément de fermage correspondant aux avantages particuliers de son sol.*

En un mot, ou bien le maximum fixé par la loi serait au moins égal au taux de fermage qui résulterait de la concurrence entre les tenanciers où il serait

discussions futures, car il demandera que ce maximum soit celui qu'a rêvé sa conception simpliste, c'est-à-dire, une dîme extrêmement réduite. Ou, au contraire, ce maximum pèsera lourdement sur la propriété, et alors, quel serait le résultat ?

« Le résultat sera une concentration des terres livrées à la culture.

« Est-ce le but de votre projet de loi ?

« Ne serait-ce pas faire œuvre d'intelligence que de rester sur un terrain d'observation et de faits déjà connus et d'attendre le jeu des facteurs nés de nouveaux projets de réforme ? » (Take Jonescu. Discours prononcé à la Chambre. Séance du 13 décembre 1907.)

inférieur à ce taux. Dans le premier cas la réglementation serait d'autant plus inutile que, suivant l'ingénieuse observation de Thorold Rogers (*Interprétation économique de l'histoire*, 198), « aucun propriétaire équitable ou intelligent n'exigera le maximum de fermage que donnerait la concurrence. Il voit ce que sa terre peut rapporter et n'invoquera pas comme prétexte les offres que lui adressent des fermiers insensés. »

« Quant un emprunteur offre 10 o/o d'intérêts à un banquier prudent, celui-ci s'empresse de lui refuser la moindre avance. » Dans le second cas si le maximum légal était inférieur au taux du fermage résultant normalement de la concurrence entre les tenants, ce maximum serait également inutile et pourrait mieux devenir nuisible à ceux qu'il aurait pour but de protéger. Inutile, car le propriétaire n'aurait pas de difficultés à tourner la loi et trouverait sans peine le moyen de maintenir le fermage à un taux représentant les avantages réels résultant de la jouissance de sa terre. Nuisible, car le propriétaire aurait toujours la ressource de substituer au fermage le régime du faire valoir et d'évincer ainsi les tenants.

On peut concevoir un autre mode de réglementation des fermages par les pouvoirs publics. C'est celui que nous avons vu consacrer par la loi irlandaise. *Au lieu de recourir au système du maximum*

l'Etat confierait aux autorités judiciaires le soin de reviser périodiquement les contrats agricoles et de fixer à chaque revision le taux des fermages.

Nous n'aurons pas besoin d'insister sur les inconvénients que présente une législation de cette nature. Nous les avons signalés en étudiant les résultats de son application en Flandre. *La revision périodique des contrats agricoles c'est, en premier lieu, l'insécurité de la propriété foncière, c'est, en outre, la permanence des litiges entre propriétaires et tenanciers, l'aggravation très rapide des frais de justice et la tendance naturelle à la défectueuse exploitation du sol.*

A ces inconvénients multiples et qui ont paru si inquiétants au législateur anglais, que pour y échapper ils s'est résolu à tenter une expérience agraire plus audacieuse encore, s'ajouterait pour un pays autre que l'Irlande une très grave objection d'ordre juridique. *La revision périodique des contrats agricoles n'est possible et efficace que si l'autorité judiciaire, en même temps qu'elle fixe le taux du fermage, rend obligatoire la continuation du bail pour une durée déterminée. Autrement, il suffirait au propriétaire, pour échapper à la réduction de son revenu foncier, de reprendre sa terre et de l'exploiter lui-même. La loi irlandaise ne le lui permet pas, et maintenant la tenue indéfiniment de quinze années en quinze années, sauf à permettre d'en reviser les conditions à l'expi-*

ration de chaque période. Mais cette solution ne peut s'expliquer juridiquement que par la situation tout à fait particulière du paysan irlandais et par la reconnaissance à son profit d'un véritable droit de copropriété.

Dans tout autre pays, dont la législation reconnaît au propriétaire foncier, sur sa terre, un droit complet et sans partage, l'adoption d'un régime analogue à celui consacré pour l'Irlande par la loi de 1881, constituerait une atteinte des plus graves aux principes juridiques sur lesquels repose le droit de propriété. En ce qui concerne la fixation par les pouvoirs d'un minimum de salaire, il faut distinguer suivant que ce minimum s'applique seulement dans les rapports de l'Etat et des ouvriers qu'il emploie, ou suivant qu'il est édicté pour régir les rapports des patrons et des ouvriers dans la production privée.

Lorsque l'Etat dirige en régie une entreprise industrielle ou agricole, ou lorsqu'il fait exécuter un programme de travaux publics, il est vis-à-vis des ouvriers qu'il emploie dans la situation d'un patron ordinaire vis-à-vis de ses employés. Il y a donc le droit de déterminer librement les conditions de son contrat et de fixer l'accord avec ceux qu'il emploie un taux de salaire équitable ; il en a non seulement le droit, mais le devoir, à raison même de sa puissance qui s'oppose à ce que ceux avec qui il traite

puissent efficacement débattre contre lui leurs intérêts.

Si au lieu d'exploiter lui-même en régie, l'Etat recourt au système de l'entreprise pour les exploitations ou les travaux ayant un caractère d'intérêt général, on ne voit pas non plus pourquoi les machines agricoles lui seraient interdites dans son exploitation. On a observé mainte fois que la vulgarisation de l'outillage mécanique dans l'agriculture est généralement le résultat de la raréfaction de la main-d'œuvre et de l'exode des journaliers vers les villes. L'établissement d'un salaire minimum dans l'agriculture aurait pour les propriétaires le même résultat et trouverait le même remède qu'une véritable raréfaction de la main-d'œuvre agricole.

Dans le cas même où un minimum de salaire pourrait fonctionner, il aurait encore ce résultat fâcheux de condamner au chômage tous ceux des ouvriers qui, soit à raison de leur âge, soit à raison de quelque infirmité, seraient au point de vue du travail, inférieurs à la moyenne des travailleurs. Il existe, en effet, une corrélation nécessaire entre les salaires et les profits. L'idée d'un salaire minimum a pour corollaire naturel et fatal l'idée d'un rendement minimum, tout travail qui ne donnerait pas ce rendement minimum cesserait d'être employé. Sans compter que pour compenser l'élévation du prix de revient, les propriétaires seraient naturellement portés à consi-

dérer d'imposer à l'adjudicataire, par le cahier des charges, l'obligation de payer un salaire minimum à ses ouvriers, de même qu'il peut lui imposer des conditions relatives à la durée de l'exécution de l'entreprise ou à la qualité des matériaux qu'il devra employer. Une semblable clause pourrait se justifier par l'intérêt de l'Etat lui-même envisagé comme contractant. L'Etat peut, en effet, avoir intérêt à empêcher l'avisement des salaires qui, en mécontentant les ouvriers, les amènerait à commettre des malfaçons très préjudiciables à l'intérêt public.

Toute autre est la situation, lorsque le salaire minimum légal est imposé par l'Etat à la production privée.

En pareil cas, la réglementation par les pouvoirs publics du taux des salaires soulève de multiples objections.

On ne voit pas tout d'abord comment l'Etat pourrait avec compétence taxer les salariés, étant donné que le salaire dépend normalement de circonstances éminemment variables, telles que le rapport entre l'offre et la demande de travail, la productivité de l'ouvrier, les aptitudes individuelles qu'il possède. Un taux de salaire uniforme qui pourrait être trop élevé pour les uns, serait, à l'inverse, peu équitable pour les autres.

En admettant même que l'on peut, en fixant un minimum assez bas, taxer le travail au temps, à la

journée, à l'heure, il serait manifestement impossible d'appliquer une semblable taxation au travail à la tâche qui, dans l'industrie agricole est susceptible de recevoir à certaines époques de l'année une application fort utile. On propose de prendre pour base de la taxation du salaire le « minimum d'existence ». Mais le législateur aura beaucoup de peine à déterminer une semblable base, car les conditions de la vie sont essentiellement variables suivant les régions, les professions, les individus mêmes. Il est impossible de définir et de préciser la notion du « minimum d'existence » et la preuve en est dans ce fait que les statisticiens n'ont jamais pu se mettre d'accord lorsqu'ils ont essayé de dresser des budgets de familles ouvrières. Si on voulait considérer comme minimum d'existence le chiffre dont se contentent pour vivre, dans une région déterminée, les ouvriers les moins payés, on en arriverait à fixer le minimum de salaire à un taux tellement bas que la taxation serait parfaitement inutile parce qu'elle n'empêcherait aucune spéculation portant sur le travail. Si au contraire on reconnaît à l'autorité le droit de fixer librement et sans tenir compte des circonstances économiques le minimum d'existence, base du salaire minimum, on tombe alors dans l'arbitraire le plus absolu.

Le législateur parvint-il même à établir une tarification minima du salaire assez souple pour s'adap-

ter aux situations les plus diverses qu'il lui serait impossible dans la plupart des cas de l'appliquer. Si, en effets, le minimum de salaire bien que correspondant aux simples exigences de la vie, avait pour conséquence de relever le prix de revient au point de réduire à néant les profits des patrons, c'est-à-dire pour l'industrie agricole, des propriétaires ceux-ci cesseraient tout naturellement de travailler. Si en effet l'Etat peut leur interdire de payer le travail au-dessous d'un taux déterminé il ne saurait les obliger à faire travailler à ce taux. De telle sorte qu'en voulant garantir aux ouvriers, un salaire suffisant, l'Etat aurait réussi à les priver de tout salaire. Ce danger serait particulièrement redoutable pour les ouvriers agricoles à raison de la possibilité pour les propriétaires d'économiser l'emploi de la main d'œuvre en introduisant le salaire minimum comme un salaire moyen et à ramener à ce taux le salaire des meilleurs ouvriers antérieurement mieux payés (1).

1. « Un second résultat de la fixation du minimum de salaire sera la perte du crédit.

« Dans l'état actuel des choses, les propriétaires, en passant des contrats avec les ouvriers agricoles, savent que ces conventions ne sont pas absolument justes le jour où les ouvriers auront besoin d'avances.

« Les propriétaires sont obligés de calculer les risques tou-

Il serait impossible enfin de contrôler efficacement l'application de la loi et plus facilement encore que pour les fermages, les propriétaires pourraient sous

jours possibles de la non exécution des contrats, et ceux aussi qui peuvent résulter d'une mauvaise récolte.

« En outre, il faudrait calculer l'intérêt des sommes avancées. Si par la fixation du minimum de salaire on en abandonne « le risque des fluctuations » à la charge du propriétaire, celui-ci n'aura plus d'intérêt à passer des contrats de travail.

« Il mènera tout au hasard : en cas de bonne récolte il paiera le travail plus cher ; dans le cas contraire il abaissera son prix.

« Le résultat obtenu sera que le propriétaire refusera de faire des contrats agricoles et de faire des avances d'argent. » (A. Marghiloman. Discours prononcé à la Chambre des députés. Séance du 16 décembre 1907).

« De plus, l'harmonie et la paix sociale qui sont le but de la loi seront loin d'être réalisées, bien au contraire.

« Je ne parle plus de la pression politique exercée par le gouvernement dans la période électorale.

« Ne pensez-vous donc pas à l'arme effrayante mise par cette loi entre les mains des politiciens sans scrupules et d'agitateurs criminels qui, pour s'assurer un succès facile, ou dans un autre but inavouable, n'hésiteraient pas à établir une sorte de surenchère de la fortune et de l'avenir des propriétaires et des grands fermiers ?

« N'oubliez jamais la triste conséquence des promesses faites à Jassy dans la précédente période électorale.

« Vous n'oublierez guère les promesses irréalisables comme celles « de la dîme » et « de la falcea » (unité de mesure en Moldavie) à 25 francs ; promesses qui, dans les dernières révoltes paysannes, volaient de village en village comme des étincelles emportées par le vent.

la menace de l'emploi d'un outillage mécanique ou de la cessation pure et simple du travail trouver des ouvriers à un taux de salaire inférieur au taux minimum fixé par la loi (2, 3, 4, 5).

D'après cet exposé notre conclusion sera facile. Elle se résumerait en ceci :

Ces commissions régionales réunies de trois en trois ans pour établir le droit à la vie de chacun, propriétaire et paysan, installeraient la lutte permanente et aggraverait le conflit entre les classes sociales.

De plus, elles seraient la préparation légale du désordre. Or, il n'y a pas de peuple plus désireux que nous de paix et d'harmonie, car il n'y a pas de peuple qui souffrirait d'avantage du désordre et des luttes entre les classes.

Il ne faut pas oublier, en effet, que nous avons le malheur d'être un peuple peu nombreux et que, dans les temps que nous traversons, la situation des petits peuples est des plus difficiles.

La faillite des communications, et le développement de l'armement ont plus qu'augmenté le droit du plus fort.

Grâce aux voies de communications à la télégraphie et à toutes les inventions récentes, les petites nations se sont trouvées plus rapprochées et par cela même plus menacées que jadis.

Aujourd'hui plus que jamais la Roumanie éprouve un besoin d'harmonie sociale.

Celle-ci, bien que troublée par les derniers événements, se rétablirait avec d'autant plus de facilité que le gouvernement saurait équilibrer les intérêts de tous. (M. G. Cantacuzène. Discours prononcé à la Chambre des députés. Séance du 27 novembre 1907.)

2. Vous avez, au contraire, excité toutes les revendications et toutes les folies. Comment ?... Dès que le paysan se rendra

Il est impossible à un Etat comme la Roumanie, de maintenir une législation si fortement interventionniste qui fixerait, par voie d'autorité, le maximum de fermage et le minimum de salaire.

Il faut considérer cette législation comme dangereuse et contraire au principe du droit et de la science économique, car elle tend à la suppression complète de la liberté économique.

compte que le législateur a le pouvoir de fixer la dîme : taux fixe et pas davantage, le fermage également — vous verrez lors de chaque élection une surenchère aux dépens des propriétaires, et non seulement des grands propriétaires, mais également des petits. (J. Lahovari. Discours prononcé à la Chambre des députés, Séance du 12 décembre 1907.)

3. Et je crains fortement que dans un avenir très rapproché, nous ayons à enregistrer des troubles si violents que, tous réunis, nous ne soyons plus capables de les maîtriser. (N. Xénopol. Discours cité.)

4. Le propriétaire, qui jusqu'à présent était à la discrétion du préfet, du sous-préfet, du maire et même du notaire (secrétaire communal), aura maintenant un nouveau maître, ce sera l'inspecteur agricole.

Celui-ci va se mêler des rapports des paysans avec les propriétaires ; il aura le droit de contrôler l'administration de la propriété.

Il aura également le droit d'enquêter si les salaires payés sont bien ceux qui ont été établis par la commission régionale.

C'est toujours lui qui fera le calcul si difficile de la dîme, opération qui lui donne droit d'intervenir et de vérifier la gestion du propriétaire et du fermier.

Et ce n'est pas tout.

Son échec sera la protestation la plus criante contre l'intervention despotique de l'Etat, qui s'arrogeant des droits qu'il ne devrait pas avoir, dépasserait la limite de ses pouvoirs.

L'intervention vexatoire du maire et de l'inspecteur agricole est poussée jusqu'aux extrêmes limites.

En effet, l'article 65 prévoit :

« La commission constatera, par région, la quantité de travail possible fournie par jour, par un homme, par une femme ou par des mineurs. »

La quantité de travail possible... C'est extrêmement difficile sinon impossible.

Cela résulte de la façon dont on exécute le travail agricole qui diffère essentiellement du travail fait dans les usines, travail que l'on peut prévoir et souvent mesurer. (N. Xénopol. Discours cité).

Deuxième Partie

SECTION I

HISTORIQUE

La loi de 1864 a provoqué une transformation complète du régime de la propriété rurale en Roumanie.

Elle a supprimé le régime de la servitude, que le paysan agricole conservait sur les propriétés.

Ce changement a eu, comme effet inévitable, l'institution de deux propriétés : l'une, la petite propriété ou la propriété paysanne, et l'autre, la grande propriété, libre de toute charge.

Une nouvelle loi, celle du 29 mars 1868 prévoyait l'aliénation des domaines par l'Etat, allotement ; les lots de 3, 4, 12 hectares ne devaient être vendus qu'aux paysans. Les autres jusqu'à 25 hectares pouvaient être vendus à d'autres qu'à des paysans agricoles.

Il y avait une troisième catégorie de domaines : ceux qui pouvaient être aliénés en bloc.

Cette loi fut modifiée par la loi du 4 août 1876.

Les lots devaient être de 2 1/2, 3 1/2 et de 4 1/2 hectares.

Les paysans agricoles étaient préférés.

Une quatrième loi date du 8 avril 1881. Les lots de 2, 3 et de 4 hectares devaient être affectés exclusivement aux paysans agricoles.

D'autres lois comme celles du 4 avril 1884, du 7 avril 1889, du 3 avril 1892, du 9 mai 1896 et du 19 mars 1899 régissent l'aliénation des domaines de l'Etat, avec cette caractéristique qui est la tendance générale de nos hommes politiques de venir en aide aux paysans qui ne possèdent pas de terres à cultiver ou à ceux qui en possèdent insuffisamment.

Dans l'intervalle de 1865 à 1889 plusieurs propositions ont été faites à ce sujet par Barbu Catargi en 1865, par M. P. Carp en 1888 et par Take Jonescu en 1889, propositions qui aboutissaient toutes à cette idée : le rachat par l'Etat des propriétés particulières, et leur distribution aux paysans.

Cette idée a fait l'objet du programme de Iassy, lancé en 1904 au nom du parti conservateur.

L'effet de la loi de 1882 et des lois suivantes se verra dans ce tableau (1) :

1. Tableau statistique présenté par le Gouvernement Roumain, en 1908.

	Terres aliénées	Paysans
De 1881 à 1889...	31.298 hectares à	6.686
De 1889 à 1906...	526.233 » à	105.165
Total...	<u>557.531</u> hectares à	<u>111.851</u>

Récapitulation générale à partir de 1864 jusqu'en 1906³:

	Terres aliénées	Paysans
En 1864.....	571.976 hectares à	151.725
Aux jeunes paysans.....	229.063 » à	48.622
Total..	<u>801.039</u> hectares à	<u>200.347</u>

On y ajoute encore :

L'étendue des domaines

aliénés à petits lots.. 557.531 hect à 111.851 paysans

L'étendue des domaines

aliénés à grands lots. 20.361 — 1.549 —

Des biens ruraux..... 9.165 — 4.565 —

Total..... 1.388.096 hect. 318.312 paysans

En dehors de cette alié-

nation, l'Etat a cédé et

vendu aux particuliers 153.298 hect. 760 particul.

Total..... 1.541.394 hect. 319.072 particul.

Cédé aux sous-officiers.. 1.596 hect. 266

Lots communaux cédés

pour des établisse-

ments industriels..... 1.851 — 147

Cédé aux autorités..... 52.292 —

Total..... 1.597.133 hect. 319.485 particul.

Il ne reste plus à l'Etat

que..... 468.893 hect.

Déduction faite des terres

non cultivables éva-
luées approximative-

ment à..... 111.779 —

Déduction faite aussi des

terres inondables éva-
luées approximative-

ment à..... 161.657 —

Terrains réservés pour

le reboisement..... 33.191 —

Total de..... 306.627 hect.

Total déduit il ne reste

plus réellement à l'Etat

que 162.266 hect.

Distribués comme il suit : 157.326 hect. terre arable

4.940 hect. pâturages

En résumé :

Domaines aliénés par l'E-

tat aux paysans..... 1.388.096 hect.

Domaines aliénés aux par-

ticuliers conformément

à la loi de 1864..... 1.194.282 —

Total..... 2.582.378 hect.

Il résulte que, dans l'in-

tervalle de quarante-

trois ans, l'Etat Roumain

a aliéné de ses domaines 2.582.378 hect.

Ce qui représente le tiers de l'étendue cultivable du pays.

Comme l'État ne possédera plus désormais de terres cultivables susceptibles d'être aliénées aux paysans, ouvriers agricoles ; et comme il y a, en Roumanie, toute une classe de paysans pauvres, n'ayant pas de terres à cultiver et qui sont par là même réduits aux travaux manuels sous forme de salariés, on a pensé à leur venir en aide, en facilitant l'achat de nouvelles terres, susceptibles d'être distribuées. Alors on a eu l'idée de provoquer la vente des grosses fermes, des grandes propriétés et de les distribuer, sous une forme quelconque, aux paysans agricoles.

La première intervention (1) de l'Etat en ce sens remonte à 1887 lorsque, dans un projet de loi, le gouvernement d'alors proposait l'achat par l'Etat des grandes propriétés qui ne dépassaient pas 1.000 hectares. L'achat devait se liquider par une émission de rente sur l'Etat. On voulait, par ce moyen, aider à la constitution d'une moyenne et d'une petite propriété.

Dix ans après, en 1897, une nouvelle tentative fut faite dans ce but, mais qui n'aboutit pas.

Nous arrivons donc à un nouveau projet appelé la loi de la « Caisse rurale » promulguée le 3 avril 1908.

1. Exposé des motifs accompagnant la loi de la caisse rurale, présentée par le gouvernement de Roumanie en 1908.

SECTION II

Dans la première partie de l'ouvrage qui concernait un seul principe de la loi des conventions agricoles, nous avons dit qu'il était inutile de donner *in-extenso* le texte de la loi qui ne toucherait guère à la question.

Répétons qu'il est aussi inutile de donner ici la traduction de tout le texte de la loi du 3 avril 1908, puisque notre sujet comporte exclusivement une discussion sur l'opportunité de l'institution d'une caisse rurale en Roumanie.

Il est pourtant nécessaire de faire connaître les premiers articles de cette loi pour en faire comprendre le but et le fonctionnement.

Le but de l'Institution et ses opérations (1)

ARTICLE PREMIER — On institue sous la dénomination de « Caisse rurale » une institution ayant comme but principal de faciliter l'achat des terres aux paysans roumains.

La caisse rurale est personne juridique ; son siège est à Bucarest.

ART. 2. — Le capital de la caisse sera de 10 millions divisé en 20.000 actions de 500 francs chacune ; de ces 10 mil-

1. Traduction directe du *Monitor oficial*, n° 4, 1908.

lions, 5 millions seront versés par l'Etat et le reste sera couvert par souscription publique.

Ce capital est susceptible d'être augmenté après décision de l'assemblée générale des actionnaires et sur approbation du gouvernement. L'Etat participera à l'augmentation dans la même proportion.

Les actions seront nominatives et détenues exclusivement par les Roumains.

Le premier versement sera de 3 millions ; le reste sera versé selon les nécessités et à la suite d'une décision expresse du conseil d'administration.

Les droits et les attributions accordés par la caisse rurale ne seront plus modifiés ni restreints directement ou indirectement par concessions ou co-associations, jusqu'à l'expiration d'un délai de trente ans à partir du 1^{er} janvier 1908.

La caisse rurale existera, même après l'expiration du délai ; tous les droits conférés par la présente loi en vue de la liquidation définitive et complète des opérations commencées dans ce délai et jusqu'à l'amortissement complet des « bons ruraux » émis par la caisse, jusqu'à l'effectuation des encaissements, des intérêts à payer, des créances chirographaires privilégiées ou hypothécaires.

ART. 3. — L'année sociale commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année.

ART. 4. — La caisse rurale est autorisée à effectuer les opérations suivantes :

a) Traiter l'achat des terres avec les propriétaires qui désirent aliéner leurs fermes ;

b) Fixer le prix maximum des fermes ou des parties de fermes que les paysans voudraient acheter. Les conditions d'achat et de vente seront débattues directement entre les propriétaires et les paysans ;

c) Acheter des fermes ou des parties de fermes, d'une superficie qui excède 200 hectares pour les distribuer aux paysans.

Elle pourra, en outre, acheter dans les mêmes conditions et pour le même but des propriétés ayant moins de 200 hectares, mais appartenant aux institutions de bienfaisance ou aux personnes morales ;

d) Diriger, contrôler et exécuter toutes les opérations relatives au parcellement et à l'aquittement de ces propriétés ;

e) Faciliter aux paysans des emprunts sur hypothèque avec un taux d'intérêt de 5 o/o pour garantir la restitution du prix avancé par la caisse, pour l'achat direct des lots, ou pour rembourser la caisse des achats effectués par son intermédiaire ;

f) Faciliter aux communes des emprunts sur hypothèques, avec un intérêt de 5 o/o, pour garantir la restitution des sommes avancées par la caisse rurale pour la constitution des pâturages communaux ou pour rembourser la caisse des achats des terrains de pâturages, effectués par intermédiaire ;

g) Faire l'émission des bons ruraux qui seront donnés en paiement des lots achetés directement par les paysans, par la caisse rurale ou pour l'achat des terrains affectés aux pâturages ;

h) Faire rentrer les sommes dues par les paysans pour l'intérêt des sommes prêtées, de l'amortissement de ces sommes ; des frais d'administration et autres frais accessoires qui grèveront les terres achetées, et d'employer exclusivement cet argent au

paiement des coupons ou des obligations désignées par le sort ;

i) Faciliter aux agriculteurs des emprunts sur gages d'effets publics garantis par l'Etat, d'effets fonciers et autres effets assemblés aux fonds publics, en dehors des bons ruraux :

j) Acheter et vendre ces effets ;

k) Encourager et surveiller l'amélioration de la culture des terres achetées par l'intermédiaire de la caisse rurale.

Les principes qui régissent la loi de la « Caisse rurale » seraient les suivants :

Cette caisse est un intermédiaire entre le propriétaire rural, comme vendeur et le paysan comme acquéreur.

Elle poursuit les négociations avec le propriétaire et fixe d'un commun accord les conditions de la vente.

Mais lorsque les paysans se sont trouvés d'accord avec le propriétaire sur les conditions, la caisse rurale sera appelée à fixer le prix.

Ce droit réservé à la caisse est explicable.

Le paysan, trop désireux de devenir propriétaire, serait trop souvent tenté d'offrir des prix en disproportion avec la valeur réelle de la terre.

En agissant ainsi la caisse rurale le met à l'abri de toute imprudence pouvant empirer la situation économique.

Dans tous les cas le conseil d'administration de la caisse rurale est tenu de communiquer au proprié-

taire le prix arrêté par lui ; si le propriétaire est disposé à l'accepter, on procède à l'allotement et on fixe le prix de chaque lot.

En dehors de cette opération, la caisse rurale est autorisée à acheter des terres dans des conditions avantageuses, pour les distribuer aux paysans.

La procédure d'authenticité de la vente, etc. sera sommaire.

La superficie des lots est fixée à 5 hectares.

Un paysan seul pourra acheter jusqu'à cinq lots. Parmi les paysans acquéreurs, on donnera la préférence à ceux qui demandent un minimum de lots.

.

En ce qui concerne l'organisation de la Caisse rurale, on a admis le système d'institution mixte.

Les actions de l'Etat seront inaliénables ; les actions des particuliers seront nominatives et possédées exclusivement par les Roumains (1).

SECTION III

CHAPITRE PREMIER

Lorsqu'on étudie le régime légal de la propriété foncière au cours du XIX^e siècle, on voit se manifes-

1. Extrait de l'exposé des motifs. *Monitor oficial* du 17 fév. 1908.

ter dans la plupart des Etats de l'Europe une double tendance.

Tendances économiques au XIX^e siècle. — D'une part le législateur s'est proposé d'émanciper la terre, d'affranchir la propriété foncière des charges féodales et le propriétaire des corvées personnelles ; d'autre part, l'effort législatif a eu pour but de rendre accessible à un plus grand nombre de personnes cette propriété devenue libre, de créer la moyenne et la petite propriété, la propriété paysanne.

Suivant l'organisation politique et le développement économique des divers Etats, suivant aussi le tempérament national et le caractère de la législation civile de chaque peuple, cette double évolution s'est poursuivie plus ou moins rapidement.

Evolution de la propriété paysanne avant la Révolution française. — En France, l'affranchissement de la terre a été l'œuvre de la Révolution. La propriété féodale s'était peu à peu transformée dans le cours des siècles précédents.

On s'était habitué à considérer comme un véritable droit de jouissance, concédé perpétuellement au tenancier, et pour distinguer cette propriété nouvelle de celle des seigneurs, on la désigne sous le nom de « domaine utile ». Les seigneurs conservent sur la terre le domaine éminent.

Plus tard, le tenancier ayant tous les avantages de la propriété, on en vint à le considérer comme

le seul et véritable propriétaire ; le domaine éminent du seigneur n'apparut plus que comme une charge, une servitude de la propriété. Cette évolution juridique s'était accomplie sans secousses, « avec la puissante lenteur des phénomènes historiques ».

A la veille de la Révolution, la petite propriété, la propriété paysanne était entièrement constituée en France.

Il restait à l'affranchir ; ce fut l'œuvre de la Constituante dans la célèbre nuit du 4 août 1789, au cours de laquelle le législateur abolit purement et simplement les corvées et autres charges personnelles en même temps qu'il déclarait rachetables les redevances foncières régulièrement établies.

L'œuvre du Code civil de 1804. — Le Code civil de 1804 compléta l'œuvre de la Constituante en proclamant deux grands principes. Celui de la libre circulation des biens, et celui du partage égal de la succession *ab intestat* entre les héritiers au même degré.

Par application de ces deux principes, d'une part le propriétaire foncier peut, sans entraves et sans restrictions, disposer juridiquement de sa terre, l'aliéner, la vendre ou la donner, transférer à autrui en totalité ou en partie les droits qu'il a sur elle.

D'autre part, à son décès, sa terre se morcelle entre ses héritiers conformément aux dispositions de l'ar-

ticle 832 qui prescrit de mettre dans chaque lot autant que possible une égale quantité de biens de même nature.

Sous l'influence de cette législation civile, libérale et égalitaire, la propriété paysanne a sans cesse gagné du terrain et le nombre des propriétaires fonciers a très rapidement augmenté. Il était d'environ 4 millions à la fin de l'ancien régime ; il s'est élevé à 8 millions 1/2 en 1882. Depuis cette époque, il a diminué d'environ 500.000 individus par suite de l'exode des journaliers agricoles vers les villes. Mais ils emble que les parcelles qui leur appartenaient se soient réunies à la petite propriété beaucoup plus fréquemment qu'à la grande, car dans la période décimale postérieure à 1882, le nombre des exploitations de faible étendue a augmenté plus rapidement que celui des grandes exploitations. La propriété foncière est donc très démocratisée en France.

On arrive à la même conclusion lorsqu'on examine sa division matérielle. D'après les statistiques officielles les plus récentes, la petite propriété de 2 à 6 hectares et la moyenne propriété de 6 à 50 hectares représentent ensemble 51 0/0 de l'étendue totale ; la très grande propriété au-dessus de 200 hectares figure dans les statistiques pour 16 0/0 et la très petite quantité, au-dessous de 2 hectares, pour environ 11 0/0.

Reconstitution de la moyenne propriété. — De ces

chiffres nous pouvons tirer une double constatation d'une part, *malgré la règle du partage égal en nature, le sol ne s'est pas émietté, pulvérisé, entre les mains d'une masse de petits propriétaires*, et cela s'explique par ce fait que le paysan arrive à arrondir son domaine et que la moyenne propriété se reconstitue par l'achat à mesure qu'elle se morcelle par le partage.

D'autre part, *il a suffi pour constituer la propriété paysanne en France de l'affranchir des entraves féodales, et pour lui permettre de se développer de la doter d'une législation civile assurant sa libre et facile circulation*. Le législateur n'a pas eu besoin d'intervenir et d'agir par des mesures artificielles pour modifier la répartition du sol entre les diverses classes de la société.

II

Toute autre est la situation agraire dans la plupart des Etats de l'Europe.

En Allemagne, c'est au commencement du xix^e siècle que s'est accomplie l'évolution créant la propriété paysanne.

Loi de 1811. — Une loi de 1811 libéra les tenanciers des charges féodales, en leur reconnaissant la

propriété d'une partie de leurs tenures, la moitié ou les deux tiers suivant les cas.

Loi de 1850. — Institution de banques rurales. —
Une autre loi de 1850 règle les conditions du rachat obligatoire de toutes les rentes perpétuelles qui continueraient à grever la terre.

Ce rachat devait être facilité par l'institution de banques rurales provinciales, chargées de servir d'intermédiaires entre les seigneurs par des billets ou « reconnaissances » portant intérêt de 4 o/o garanti par l'Etat pendant vingt ans. Le paysan remboursait la Banque par annuités calculées au taux de 5 o/o. La différence 1 o/o alimentait un fonds d'amortissement qui permettait à la Banque en quarante et un ans, de rembourser au seigneur le montant des reconnaissances et de libérer complètement la terre du paysan. L'Etat intervenait pour faciliter la perception des annuités dues aux Banques, il permettait de négocier les « reconnaissances foncières » sur le marché des valeurs et les assimilait aux fonds publics.

Il percevait des bénéfices comme rémunération de sa garantie. En un mot, les banques rurales provinciales étaient de véritables établissements publics. Leurs opérations se développèrent assez lentement, mais finirent par s'étendre peu à peu à toute l'Allemagne.

La situation de la propriété dans le Wurtemberg,

le Hanovre et le Luxembourg. — Il s'en faut de beaucoup cependant que, sur toute l'étendue de l'Empire, la propriété paysanne soit aujourd'hui complètement affranchie. Dans le Wurtemberg, l'abolition des charges féodales moyennant rachat ne date que de 1874. Dans d'autres parties de l'Allemagne, notamment dans le Hanovre et le Luxembourg, les successions aux biens nobles sont encore régies par le principe du droit d'ainesse. Ailleurs, pour assurer la transmission héréditaire de ses biens à plusieurs générations successives, le propriétaire peut user de fidéi-commis.

Par suite même des divergences de législation civile, la division de la terre est très différente en Allemagne suivant les régions. *Dans le Nord et dans l'Est, la grande propriété domine. Les domaines de plus de 100 hectares représentent dans certaines provinces plus de la moitié du sol. Le Sud et l'Ouest sont au contraire pays de petite propriété. En Prusse la petite propriété représente environ 33 0/0, la moyenne 29 0/0, la grande 38 0/0.*

Dans diverses régions de l'Allemagne, notamment au *Hanovre, en Westphalie, le législateur s'est préoccupé de prévenir l'émiettement de la propriété foncière* par la pratique du partage héréditaire égal. Dans ce but il a institué *l'Anerbenrecht* ou *Regime de Höferollen*. Le propriétaire, en faisant inscrire la terre sur un registre spécial la rend indi-

visible héréditairement. A sa mort elle passera à un de ses enfants à l'exclusion des autres. Cet héritier unique, ordinairement l'aîné, a du reste l'obligation de payer à ses frères et sœurs une indemnité pécuniaire représentant leur part dans la succession. L'*Anerbenrecht* très répandu au Hanovre a soulevé dans d'autres parties de l'Allemagne de vives résistances et provoqué de nombreuses objections. On lui reproche d'être une cause de *dépopulation des campagnes* par suite de l'exode de ceux des enfants qui ne succèdent pas au bien foncier et de nuire à la bonne exploitation de la terre en privant l'héritier unique des capitaux avec lesquels il est tenu d'indemniser en argent les autres héritiers.

A côté des mesures législatives destinées à créer la propriété paysanne ou à en assurer la conservation, il convient de signaler en Allemagne des exemples plus récents d'intervention de l'Etat en vue de faciliter la vulgarisation et le développement de cette propriété. Nous voulons parler des lois de 1890 et de 1891 sur les *Rentengüter* et les *Rentenbanken*. La loi de 1890 permet l'acquisition d'un immeuble moyennant la constitution d'une rente en argent dont le rachat est subordonné au consentement des deux parties contractantes. Cet immeuble est le « *Rentengut* ». La législation sur les *Rentengüter* eut fort peu de succès. Les paysans, nous disent les auteurs, qui se sont occupés de la question, se souciaient fort peu

d'acquérir des biens grevés d'une rente qui pouvait être perpétuelle, et d'autre part, le paiement en rentes ne satisfait pas les propriétaires.

Loi de 1891. — L'Etat intervint de nouveau en 1891, en créant les Rentanbanken, sortes de caisses rurales chargées de payer aux propriétaires vendeurs le prix de leurs immeubles et d'en recouvrer le montant par une série de 60 annuités. La loi de 1891 prévoyait en outre le manque de capitaux suffisants pour la bonne exploitation des biens ainsi acquis, et permettant aux Rentanbanken de faire aux paysans des avances remboursables, comme les prix d'acquisitions eux-mêmes, en une série d'annuités.

Malgré cette très heureuse disposition législative, la réforme agraire de 1891 n'a pas donné les résultats qu'en attendait le gouvernement allemand.

Insuccès de la loi. — De 1891 à 1896, 5.000 Rentengüter environ ont été constitués ayant une superficie totale de 53.000 hectares, mais plus de la moitié de ces domaines paysans sont inférieurs à 7 h. 1/2 c'est-à-dire insuffisants, étant donné le poids de la rente qui les grève, pour assurer l'indépendance de leurs nouveaux propriétaires. Ceux-ci restent forcément des journaliers agricoles, de telle sorte que les lois de 1890 et de 1891 ont finalement tourné à l'avantage de la grande propriété à laquelle elles ont assuré la facilité de trouver de la main-d'œuvre.

III

L'Angleterre est par excellence le pays de la grande propriété foncière. Il en est ainsi depuis la fin du XVIII^e siècle.

Avant cette époque, la petite propriété rurale était prédominante. Elle avait été affranchie dès le XV^e siècle de toutes les charges féodales et constituée à l'état de propriété individuelle libre. Ce fut, d'après l'historien Thorold Rogers (1) « l'âge d'or des paysans anglais ».

A la fin du XVII^e siècle, on comptait encore en Angleterre 160.000 petits propriétaires vivant sur leurs terres avec leurs familles. Ils constituaient la septième partie de la population.

Mais à partir de cette époque, sous l'influence de diverses causes, dont les principales semblent avoir été les usurpations des grands propriétaires sur le domaine communal et l'extension des terrains de pâture substitués aux terres arables, le nombre des petits propriétaires diminua rapidement.

D'après une statistique qui remonte à une trentaine d'années, il y aurait dans l'ensemble du Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse, Irlande) 2.200 propriétaires, possédant à eux seuls environ 16 millions d'hec-

1. Th. Rogers. *Histoire de l'agriculture en Angleterre.*

tares, c'est-à-dire plus de la moitié du territoire des trois royaumes, 90 d'entre eux posséderaient ensemble plus de 4 millions d'hectares.

En face de cette très grande propriété foncière, il subsisterait en Angleterre une véritable poussière de propriété, puisque sur un total de 1.200.000 propriétaires fonciers, 850.000 posséderaient chacun moins d'un acre, c'est-à-dire moins de 40 ares. *Les grands propriétaires anglais n'exploitent pas eux-mêmes, de sorte que les sept huitièmes du sol sont entre les mains de fermiers.* L'étendue moyenne des fermes est assez considérable, puisque en 1895 les exploitations supérieures à 20 hectares occupaient environ 11 millions d'hectares contre 1.800.000 seulement pour les exploitations de moindre étendue. *Les fermiers anglais sont d'ailleurs largement pourvus de capitaux et font une culture scientifique qui leur donne de forts rendements.*

Nous avons vu quelles étaient les causes de la prépondérance en Angleterre de la grande propriété foncière. Le maintien de cet état de choses doit être attribué principalement au régime successoral organisé par la loi civile.

La pratique du droit d'aînesse et des arrangements de famille ou « settlements », substitutions déguisées qui permettent de rendre indisponibles pour plusieurs générations, les biens qui en sont l'objet, ont été un obstacle presque insurmontable aux pro-

grès de la petite et surtout de la moyenne propriété.

Loi de 1887 et de 1890, 1894. — Le législateur anglais semble avoir cependant et non sans quelque hardiesse, cherché à constituer la propriété paysanne. Une loi de 1887 complétée depuis par deux autres lois en 1890, et 1894, confie à l'autorité sanitaire, représentée par le Conseil de la cité dans les villes et par le Conseil de district dans les campagnes, le soin de prendre les mesures nécessaires pour constituer des « allotements » c'est-à-dire des petits lots de terre d'une superficie de 40 ares au maximum au profit de la population ouvrière, lorsque celle-ci en manifesterait le désir. Pour remplir la mission qui lui est confiée, l'autorité locale est armée d'un pouvoir exorbitant, celui d'exproprier le propriétaire foncier qui refuserait de vendre sa terre en vue de la création d'allotements ouvriers.

Ce droit d'expropriation pour cause d'utilité privée, peut cependant trouver en Angleterre sa justification, non seulement dans le but d'assistance qui caractérise la création des allotements, mais dans une conception tout à fait spéciale au droit public anglais.

Considérations du droit public anglais. — Il est admis en Angleterre, en vertu d'une tradition qui remonte dit-on à la conquête normande, que le domaine éminent sur toute terre appartient au roi. *Les propriétaires fonciers landlords ou landow-*

ners ne sont donc au fond que les tenanciers de la couronne et certains jurisconsultes tirent cette conséquence que l'Etat peut toujours exercer la reprise du sol sur le propriétaire si celui-ci ne se conforme pas aux conditions qui lui seraient imposées dans l'intérêt général. C'est à cette ingénieuse théorie juridique que l'on a eu recours pour obtenir l'insertion, dans la loi de 1887, de la *Compulsory Clause*, ou clause d'expropriation.

Loi de 1892. — Cette clause ne se retrouve plus d'ailleurs dans la loi de 1892 relative à la constitution des *Smoll Holdings*.

Le but de cette loi est de créer, parmi la population des campagnes, une classe de petits propriétaires cultivateurs. L'étendue du *Smoll Holding* varie de 1 à 50 acres ; il doit être cultivé par son acquéreur lui-même et affecté d'un usage exclusivement agricole. Il est interdit de sous-louer.

L'autorité locale peut traiter, mais à l'amiable seulement, avec les propriétaires fonciers afin de se procurer des terres dont elle a besoin en vue de la revente.

Elles les cède ensuite au prix coûtant aux cultivateurs désireux de se constituer en Smoll Holding.

Tout acquéreur doit payer immédiatement au Conseil du comté un cinquième du prix ; les quatre cinquièmes seront payés par versement semestriel, pendant une durée maxima de cinquante années. Le smoll holding

au lieu d'être acheté pouvait même être simplement pris à bail si l'autorité locale y consentait.

Une autre disposition de la loi permet à l'autorité locale de faire au tenancier qui désire acheter la terre qu'il cultive une avance pouvant s'élever jusqu'aux quatre cinquièmes du prix d'achat fixé d'un commun accord entre le propriétaire et lui.

Malgré les facilités ainsi offertes aux classes ouvrières pour l'acquisition de la petite propriété foncière, les deux lois de 1887 et de 1892 ont abouti à un échec à peu près complet. Il faut en chercher la cause, non seulement dans le peu d'attrait que la terre exerce sur l'ouvrier anglais des villes, mais encore et surtout dans ce fait qu'il ne suffit pas, pour pouvoir devenir efficacement propriétaire, d'avoir la terre à sa disposition.

Encore faut-il pouvoir la payer en une seule fois ou par annuités, et avoir en sa possession les capitaux nécessaires pour la faire fructifier.

L'échec des lois agraires a en Angleterre les mêmes causes qu'en Allemagne, et on est porté à conclure comme le fait M. Souchon dans son beau livre sur la propriété paysanne, que « l'histoire de l'Angleterre contemporaine est quelque peu décevante pour ceux qui espèrent de l'Etat la solution facile des grandes difficultés de répartition rurale, grâce à la constitu-

tion artificielle du type idéal de la propriété paysanne » (1).

IV

C'est en Irlande que le problème agraire, au cours du xiv^e siècle, s'est posé dans toute son ampleur. L'intervention du législateur s'est manifestée en Irlande, relativement à la propriété foncière par une double série de mesures.

Les unes, que nous avons déjà étudiées, règlent les rapports des tenanciers et des landlords quant aux conditions de leurs contrats ; les autres ont pour objet la création de la propriété paysanne.

Loi de 1881. — La loi de 1881 qui faisait bénéficier les tenanciers irlandais du régime des trois F, « instituant également une commission agraire chargée de servir d'intermédiaire entre les landlords et les tenanciers pour faciliter aux uns la vente et aux autres l'achat de la propriété foncière. La Commission agraire pouvait d'ailleurs, si les trois quarts au moins des tenanciers d'un domaine lui en adressaient la demande, se rendre elle-même acquéreur du domaine en vue de le leur revendre.

1. Souchon. *La propriété paysanne.*

Au cas où le tenancier traitait directement avec le propriétaire, il pouvait obtenir de la commission une avance égale aux trois quarts du prix à charge pour lui de payer immédiatement le surplus au vendeur. Le maximum des avances qui pouvaient ainsi être consenties au tenancier acheteur, était de 75.000 francs, exceptionnellement de 125.000. Elles étaient remboursables en 35 annuités calculées au taux de 5 o/o.

Effets de la loi 1881. — Contrairement aux espérances qu'elles avaient fait naître, les dispositions de la loi de 1881 relatives à l'achat des terres reçurent peu d'application. De 1881 à 1885, *les avances consenties par la Commission agraire s'élevèrent à 6 millions de francs environ et 731 fermiers seulement devinrent propriétaires.* C'était peu si l'on songe que l'Irlande compte environ 600.000 tenanciers.

La principale cause de l'échec subi semblait être, en dehors de l'insécurité tenant à l'agitation agraire, le manque des capitaux nécessaires pour permettre aux propriétaires le quart de leur prix d'achat.

Loi de 1885. — Il fallait donc, si l'on voulait généraliser les recours à la commission, que les avances consenties par celle-ci puissent porter sur le prix tout entier. Ce fut l'objet de la loi Ashbourne, votée en 1885. *Les avances devaient être remboursées par le tenancier acquéreur en 49 annuités au taux de 4 o/o. Comme garantie, la Commission agraire exi-*

geait que le vendeur déposât un cinquième de son prix de vente pendant une durée de dix-sept ans environ, représentant le temps nécessaire pour que, par le paiement de ses annuités, le tenancier eût amorti un cinquième de son prix d'achat. A la différence de la loi précédente, la loi Ashbourne eut un très vif succès.

Dès 1885 à 1891, les avances de la Commission agraire s'élevèrent à environ 250 millions de francs ; 25.367 tenanciers devinrent propriétaires.

Le succès dépassa même les désirs des promoteurs de la loi. On n'avait mis à la disposition de la Commission agraire, pour lui permettre d'effectuer ces achats, qu'un crédit de 10 millions de livres. Ce crédit était épuisé, le gouvernement pour des raisons de prudence financière, refusa d'en demander le renouvellement au Parlement.

Bientôt après, en 1891, la loi Ashbourne était remplacée par une loi nouvelle, singulièrement plus compliquée dans ses dispositions.

Désormais le propriétaire-vendeur, au lieu d'être payé en argent, recevait son prix en titres de rentes portant intérêt à 2,3/4 0/0. De plus l'annuité de remboursement due par l'acquéreur cessait d'être fixe. Il variait à chaque terme suivant les règles dont l'intéressé ne pouvait pénétrer le fonctionnement.

Le résultat fut un arrêt presque complet dans les opérations d'achat portant sur la terre. *Les land-*

lords étaient naturellement fort peu disposés à accepter en paiement des titres de rentes qui, au moment de leur émission, étaient cotés sensiblement au-dessous du pair.

Loi de 1896. — En 1896, nouvelle loi, plus favorable dans son esprit à la reprise des opérations agraires. Les annuités de remboursement mises à la charge du tenancier acquéreur décroissent de dix ans en dix ans, proportionnellement à la portion du prix déjà amorti. Elles ne changent plus à partir de la trentième année jusqu'à l'amortissement total qui dure soixante-dix ans. L'annuité initiale est de 4 o/o sur la totalité des avances consenties par la commission.

Ces conditions nouvelles paraissaient favorables aux tenanciers. D'autre part, les cours de la Bourse étaient en hausse et les landlords réalisaient un bénéfice en acceptant le paiement au pair fait avec des titres qui étaient cotés au-dessus du pair.

Aussi les achats de terres opérés par l'intermédiaire de la Commission agraire ne tardèrent-ils pas à reprendre une très grande importance. De 500.000 livres en 1895, ils atteignent 1.750.000 livres en 1897 et 2 millions de livres en 1898.

La baisse des fonds de l'Etat. — Mais à cette époque, les fonds d'Etat, qui étaient à 110 en 1896 et qui atteignaient 113 en 1897, commencèrent à bais-

ser et tombèrent à 91 en 1901. Ce fut l'arrêt complet des opérations agraires. De 8.000 en 1898, les ventes de terres tombent à 5.000, en 1900, à 3.000 en 1901.

Agitation des tenanciers en faveur de l'expropriation forcée. — A cette époque on évaluait à environ 72.000 le nombre des tenanciers qui, depuis 1889, avaient acheté leurs tenures avec le concours de la Commission agraire. *Il eut donc fallu plus d'un siècle pour achever l'opération. D'autre part on ne trouvait plus de landlords qui fussent disposés à vendre, et l'agitation croissait parmi les tenanciers en faveur du Compulsory purchase, c'est-à-dire de la vente obligatoire de l'expropriation forcée des landlords.*

Loi du 14 août 1903. — Ce fut pour mettre un terme à cette agitation que fut votée la loi du 14 août 1902 qui ne comprend pas moins de 103 articles. On revient au *principe du paiement en espèces*. Pour encourager les landlords à se défaire de leurs domaines, la commission leur ajoute, *en plus du prix de vente, une prime de 12 0/0* connue sous le nom de *bonus*. Les tenanciers acheteurs libèrent en moyenne 69 annuités au taux de 3 1/4 intérêt et amortissement compris. Pour fournir à la commission les sommes nécessaires à ses achats, le Trésor est autorisé à émettre un nouveau fonds d'Etat en perpétuel au taux de 2 3/4 0/0 garanti contre tout rachat pen-

dant trente ans. Le gouvernement évaluait à 100 millions de livres ou 2 milliards 1/2 de francs le montant total de l'opération.

La loi de 1903 a réussi en tant que loi tendant à développer l'achat des terres. En dix sept-mois, jusqu'au 18 mars 1905, les demandes d'avances reçues par la commission agraire se sont élevées à plus de 19 millions de livres (4.575 millions de francs). Mais à cette multiplication des demandes d'avances a correspondu, comme on pouvait s'y attendre, un événement qui semble n'avoir pas été prévu par le législateur ; *la hausse très sensible des prix de vente.* Tandis qu'avant la loi le prix moyen était d'environ dix-huit années de fermage il s'était élevé à vingt et une années et demie après la loi, et si l'on y ajoute le « bonus » de 12 0/0 attribué au propriétaire on arrive au chiffre de vingt-quatre années de fermage environ.

Le résultat de l'opération n'a pas toujours été, d'autre part, favorable aux tenanciers acheteurs. *On cite certains domaines dont les paysans acquéreurs étaient si obérés au moment de leur achat qu'il leur est impossible de supporter le poids nouveau de l'annuité due à la commission agraire.*

N'ayant aucun capital pour exploiter leurs terres, ils sont obligés d'en louer une partie à des prix peu rémunérateurs et de chercher eux-mêmes du travail comme salariés agricoles.

Dans ces conditions leur éviction forcée paraît être une affaire de temps. Mais c'est le côté financier de l'opération qui paraît le plus confortable. Ainsi que nous venons de le voir, les demandes d'avances s'élevaient déjà au milieu de 1905 à près de 20 millions de livres. Or, à cette époque, la dotation de la commission agraire n'atteignait pas la moitié de cette somme et malgré la pression de l'opinion publique le gouvernement ne se souciait pas d'émettre de nouveaux fonds irlandais, comme lui permettait de le faire la loi de 1903. « Je serais heureux, disait à la Chambre des communes M. Atkinson, gouverneur général pour l'Irlande, en réponse aux réclamations de l'opposition, si vous pouviez persuader le chancelier de l'Echiquier d'avancer assez rapidement l'argent pour satisfaire les demandes à mesure qu'elles se présentent et munir aussi la commission agraire de fonds amplement suffisants, mais je doute que vous réussissiez. » C'est qu'en effet les premières émissions s'étaient faites à 12 0/0 au-dessous du pair et que sur un total de 11 millions de livres il en était résulté pour le Trésor une perte considérable, puisqu'il n'avait pu mettre à la disposition de la commission agraire que 9. 750.000 livres seulement. La loi de 1903 est donc loin d'avoir mis un terme aux difficultés et aux conflits que fait naître en Irlande la question agraire.

Pour mieux se rendre compte de la situation agraire créée à l'Irlande par la loi de 1903, il convient de donner ici les appréciations de M. Lecarpentier (1) :

« La loi de Wyndham se propose de résoudre le problème agraire irlandais, en activant par des mesures nouvelles le mouvement d'achat de la terre par les paysans, suscité par les lois précédentes.

« Transformer les tenanciers en paysans propriétaires, tel est son but. Mais pour répondre à l'esprit de la loi il faut que la propriété ainsi créée soit capable d'occuper et de faire vivre le paysan qui l'exploite et sa famille. Le législateur a voulu créer en Irlande une classe de paysans propriétaires qu'on appelle en Angleterre, indifféremment, une *economic tenure* ou un *self supporting holding*. »

« Pour permettre la création rapide de nombreux *self supporting holdings*, le législateur de 1903 a profondément modifié la législation antérieure en ce qui concerne le mode d'acquisition de la terre, et il a imaginé quelques clauses nouvelles fortes et ingénieuses .»

« Précédemment, chaque tenure était vendue séparément ; désormais c'est en bloc que tous les tenanciers d'un domaine *Estate* devront faire proposition pour acquérir.

1. Lecarpentier. *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1907.

« La vente directe de landlords à tenanciers n'est d'ailleurs pas le seul mode de vente de la terre admis par la loi nouvelle ; il en est un second imité de la loi de 1891 sur les districts surpeuplés de l'Irlande occidentale. En vertu de cette loi, un corps administratif, le *Congested Districts Board*, avait reçu pouvoir d'acheter des domaines dont la population étant excessive, les tenures étaient insuffisantes pour faire vivre ceux qui les exploitaient et de les revendre aux tenanciers après y avoir exécuté tous les remboursements et toutes les améliorations nécessaires pour en faire des *self supporting holdings*.

« La loi de 1903 en donnant à l'organe administratif nouveau l'*Estate Commission*, composé de trois membres, le droit d'acheter aux landlords pour les vendre aux tenanciers à perte s'il est nécessaire, mais à condition que le prix de revente ne soit pas inférieur à 90 o/o du prix d'achat, tout domaine (*estate*) qui ne peut être converti en *self supporting holdings* qu'après remembrement et améliorations diverses des tenures existantes.

« L'*Estate*, c'est l'ensemble des terres que le landlord se proposant de vendre et le tenancier d'acheter, les *Estates Commissionners* déclarent considérer comme un domaine séparé pour l'application de la présente loi.

« Landlords et tenanciers débattent librement entre eux le prix de la terre, mais leur entente ne

suffit pas à former contrat de vente ; la vente n'est conclue que si l'*Estate commission* consent à considérer comme *Estate* au sens de la loi de 1903, les terres qui sont l'objet de ce contrat.

« Les *Estates commissions* ne sont pas tenues par des textes positifs. Elles jugent en conscience. La loi autorise les *Estates* à acheter directement aux landlords des terres non occupées par des tenanciers, mais exploitées par le landlord lui-même ou louées à des herbages.

« La loi de 1896 obligeait les vendeurs à accepter en paiement des obligations d'état pour leur valeur nominale, alors même que la rente britannique était cotée au-dessous du pair.

« La loi de 1903 fait aux acquéreurs l'avance intégrale du prix d'achat et accorde en plus de ce prix une prime de 12 0/0 aux vendeurs (*bonus*). L'intérêt de 2 3/4 0/0.

« En présentant le projet, Wyndham a estimé que 100 millions de livres, 2 milliards et demi de francs seraient nécessaires pour que la loi atteignît son but. Le maximum de l'avance pour l'achat d'une tenure qui ne pouvait dépasser avant 1903 75.000 francs, peut maintenant s'élever à 175.000 francs. »

Et plus loin : « En quatorze mois, 1903-1904, la commission a reçu 1.635 demandes en qualification légale d'*Estates*.

« Au 31 mars 1906, le nombre s'élevait à 85.638,

La commission se trouve dans l'impossibilité d'examiner les demandes.

« D'autre part, l'échiquier n'émet annuellement que pour 125.000.000 de francs, somme insuffisante pour faire face aux demandes. »

Conséquences mauvaises : « La loi a créé deux propriétés paysannes :

1° a) La classe des anciens tenanciers aisés ; b) la classe des tenanciers misérables ;

2° La qualification hâtive de légal *Estate* ;

3° Elle porte à un taux exagéré le prix de la terre, le prix moyen de la terre a donc passé de 535 francs environ l'hectare durant la période 1896-1903, à 825 francs pendant 1903-1906 donc une plus-value de 55 0/0. »

V

Nous pouvons maintenant nous prononcer en connaissance de cause sur les mérites de l'institution qui fait l'objet de notre examen. Nous l'envisagerons successivement au point de vue de son but et de ses moyens d'action.

D'abord au point de vue de son but, quel est le développement de la propriété paysanne et sa substitution rapide à la grande propriété foncière. A cette occasion se pose naturellement la question de la

supériorité relative de la grande ou de la petite propriété. Question fort débattue d'ailleurs et sur laquelle après plus d'un siècle de discussion l'accord est bien loin d'être fait. Si la petite propriété trouve en France, pays de morcellement, d'enthousiastes défenseurs, il en est de même en Angleterre pays de concentration pour la grande propriété. La vérité nous paraît être dans une solution éclectique qui, sans méconnaître les avantages de l'une ou de l'autre de ces formes de propriété, attribuerait la supériorité à celle qui est le plus en rapport avec l'état de répartition des capitaux et le degré de développement économique de chaque pays.

En faveur de la petite propriété, on invoque ce fait qu'elle implique l'exploitation par le propriétaire lui-même, par le paysan travaillant sa terre sans autre aide que celle non rétribuée de sa femme et de ses enfants.

La grande propriété est, au contraire, la plus part du temps, l'exploitation par fermes de contenance assez étendue.

Lors même que le propriétaire fait valoir personnellement, il ne le peut du moins, qu'avec l'aide d'une main-d'œuvre salariée plus ou moins nombreuse. Or, rien ne peut remplacer pour la bonne exploitation du domaine, l'amour qu'inspire au paysan la terre dont il est propriétaire. Le contrôle sera d'autant plus difficile d'ailleurs que les limites de

l'exploitation seront plus étendues. Le grand propriétaire ne pourra pas, la plupart du temps, l'exercer lui-même, et il devra déléguer le soin à des salariés régisseurs ou maîtres valets. La grande propriété se trouve donc par ce fait grevée de frais de salaire et de surveillance auxquels échappe la petite propriété et qui augmentent le prix de revient des produits.

A ce panégyrique de la propriété paysanne, les partisans de la grande propriété opposent des considérations fort sérieuses. Pour que la petite propriété puisse avoir la supériorité qu'on voudrait lui reconnaître, il faut qu'elle dispose de capitaux suffisants pour mettre en valeur la terre et lui appliquer des procédés d'exploitation intensive. Le grand propriétaire peut difficilement faire de la culture intensive, à raison même des frais considérables qu'entraîne ce mode d'exploitation.

La culture intensive d'un grand domaine représenterait un chiffre de dépenses annuelles fort élevé.

C'est par là que le petit propriétaire peut avoir l'avantage et obtenir de sa terre un rendement rémunérateur.

Mais si, faute de capitaux suffisants, la petite propriété ne peut recourir aux procédés fort coûteux de la culture intensive, la supériorité reste alors, sans conteste, à la grande propriété.

Celle-ci a pour elle ce double avantage du caractère plus scientifique de la culture et de l'utilisation de l'outillage mécanique. Le paysan est naturellement routinier, peu accessible aux progrès scientifiques. Il se méfie des innovations, des méthodes nouvelles, des expériences coûteuses. Le grand propriétaire, par suite de son éducation même et de sa culture intellectuelle plus grande, à l'esprit beaucoup plus accessible au progrès.

Il comprend mieux la nécessité de transformer les procédés de production afin d'élever le rendement moyen et de couvrir l'élévation de ses frais généraux. Si la petite culture peut donner, en pratiquant les procédés intensifs, un rendement plus rémunérateur que la grande, le petit propriétaire sera beaucoup moins et beaucoup plus tardivement que le grand, porté à user des procédés scientifiques qui caractérisent ce mode d'exploitation.

L'exemple de la France elle-même démontre l'exactitude de cette assertion. C'est à l'initiation des grands propriétaires que l'on doit la plupart des progrès réalisés en France depuis le milieu du xiv^e siècle dans la production agricole.

La grande propriété tire encore un avantage considérable de la facilité que lui donnent ses capitaux pour acquérir un outillage mécanique et de l'emploi judicieux qu'elle peut faire de cet outillage grâce à l'étendue des contenances auxquelles il est appli-

qué. Le petit propriétaire, en admettant même que ses ressources lui permettent de se procurer des machines agricoles, n'en retirerait souvent pas des profits suffisants pour amortir leur prix d'acquisition.

Pour le grand propriétaire au contraire, la rapidité dans l'exécution du travail et l'économie considérable de main-d'œuvre due à l'emploi de l'outillage mécanique, sont une source de bénéfices très appréciables.

Enfin la grande propriété est beaucoup plus à même que la petite de supporter les crises qui parfois atteignent l'agriculture dans toute une région. Alors que le paysan n'a souvent d'autres ressources que d'engager sa terre ou de la vendre pour émigrer vers les villes, le grand propriétaire en faisant des sacrifices momentanés, en réalisant une partie de sa fortune mobilière, peut continuer sa culture et tenter les essais nécessaires pour en améliorer le résultat,

On parle avec trop de facilité de l'attachement du paysan pour la terre. L'observation semble démontrer qu'aujourd'hui le petit propriétaire ne s'attache à sa terre que s'il est assuré d'y trouver, en même temps qu'une indépendance, des moyens d'existence suffisants. Et la preuve en est dans la facilité avec laquelle les journaliers agricoles, dans un certain nombre de pays, se défont de leurs terres pour aller chercher en ville un travail mieux payé.

Il n'est donc pas forcément désirable comme on le dit parfois, que la grande propriété disparaisse pour faire place à la petite. Souvent la coexistence de ces deux propriétés est des plus utiles, la grande propriété ayant auprès de la petite une véritable mission d'éducation agronomique et de soutien, la petite propriété présentant pour la grande la facilité de se procurer la main-d'œuvre nécessaire.

En tout cas, la substitution de la petite propriété à la grande ne peut être considérée comme un fait avantageux que si la petite propriété par la possession d'une masse suffisante de capitaux et par un degré suffisamment avancé de culture intellectuelle, paraît à même de remplir, au point de vue économique et social, la mission qui incombait précédemment à la grande propriété (1).

1. Tout d'abord, au point de vue du crédit en général, la grande propriété est aujourd'hui la seule force capable de donner au pays une production homogène et de qualité supérieure ; caractère qui est la base de tout notre crédit à l'étranger.

Ensuite, c'est toujours elle qui encourage les arts, fait vivre les carrières libres, pousse et développe le commerce.

Supprimez, Messieurs, la grande propriété et recherchez alors ceux qui pourront encourager les arts et les métiers.

Qui développera le commerce ! qui ensuite contribuera à l'épanouissement des villes ?

Dans d'autres pays il y a d'autres facteurs.

Ainsi si l'on supprime la grande propriété, l'industrie avec

Envisageons maintenant l'institution d'une caisse rurale en elle-même et indépendamment de son but que nous venons d'apprécier. Nous connaissons déjà par l'étude les résultats qu'a donnés en Angleterre, en Allemagne, en Irlande surtout, l'intervention du législateur, les multiples écueils qui menacent toute législation agraire. Un point hors de conteste, tout d'abord, c'est qu'il ne saurait être question d'organiser avec ou sans indemnité, l'expropriation forcée des propriétaires au profit des tenanciers. Une semblable solution irait à l'encontre du principe même de propriété. L'histoire nous en fournit il est vrai, des exemples, mais ces exemples qui s'appliquent par la violence et par la révolution, ne sauraient exister chez un

les grands moyens subsistera toujours ; les finances avec leurs grands capitaux mobiliers accumulés depuis des siècles subsisteront également. Ce sont des facteurs suffisants aux progrès du pays.

Il y en a encore : dans ces pays, la petite ou la moyenne propriété sont assez développées au point de vue de l'instruction ou de l'outillage ; suffisamment pourvues de capitaux pour employer le machinisme de l'agriculture.

Déclarez, en toute sincérité, si après la suppression de la propriété un autre facteur existe pour concourir au progrès économique du pays.

Aujourd'hui la grande propriété remplit, en Roumanie, une grande fonction que personne, à cette époque, ne pouvait remplir. (A. Marghiloman. Discours prononcé à la Chambre. Séance du 9 février 1908.)

peuple dont la législation garantit et réglemente le droit du propriétaire, ni trouver dans les principes juridiques aucune justification.

Les dépositaires de la loi anglaise de 1887 sur les allotements ne sauraient non plus fournir en sens contraire aucun argument. Indépendamment de ce fait que la propriété foncière est encore régie en Angleterre par le principe régulier, ce qui, dans une certaine mesure, confère à l'Etat des pouvoirs qu'il n'aurait pas sous un régime de propriété foncière libre, nous avons vu que la législation des allotements présente un caractère sanitaire et qu'elle se rattache par suite à l'organisation de l'assistance publique.

Il y a là une considération d'utilité publique qui permet d'expliquer, juridiquement, le droit d'expropriation conféré aux autorités locales en matière d'allotements.

Ajoutons enfin que cette législation n'a pas eu de lendemain, et que le législateur anglais si audacieux pourtant en matière de réforme agraire, mais respectueux avant tout du principe juridique de propriété, s'est refusé à introduire la clause d'expropriation forcée non seulement dans la loi sur les *Smoll Holdings*, mais dans l'une des lois qui régissent l'achat des terres en Irlande.

La situation est, il est vrai, toute différente, s'il s'agit de créer une caisse rurale destinée à servir d'in-

termédiaire entre les propriétaires et tenanciers, en vue de leur fournir, avec leur double consentement, des facilités pour vendre la terre ou pour l'acheter. Mais si une semblable institution ne paraît pas au point de vue juridique soulever d'objection de principe, l'étude de son fonctionnement, dans un certain nombre d'Etats, nous a révélé de multiples dangers au point de vue économique et financier.

Tout d'abord une caisse rurale est condamnée à un échec à peu près certain, *si la loi ne lui permet pas de consentir aux tenanciers acquéreurs des avances égales à la totalité du prix coûtant*. C'est qu'en effet, l'organisation par l'Etat d'un fonds destiné à l'achat des terres ne peut avoir sa raison d'être que si les paysans auxquels il a pour objet de venir en aide ne peuvent trouver des crédits ailleurs, par exemple auprès des institutions privées de crédit foncier. Mais si telle est la situation ordinaire de la clientèle qui recourt aux services d'une caisse rurale ayant un caractère officiel, il en résulte des dangers multiples aussi bien pour les intéressés eux-mêmes que pour l'Etat.

En ce qui concerne les tenanciers eux-mêmes, la faculté d'acquérir des terres grâce aux avances de la caisse rurale est loin d'être sans inconvénient. Le paysan sera tout naturellement porté à devenir propriétaire, *mais pour pouvoir bénéficier de la situation de propriétaire foncier, il ne faut pas seulement acquérir*

la terre, il faut pouvoir la payer. Le tenancier auquel la totalité du prix aura été avancée devra prélever chaque année sur les profits résultant de son exploitation le montant de l'annuité d'amortissement due à la caisse rurale.

Comment le fera-t-il s'il n'a pas de ressources antérieures et si une mauvaise récolte, une maladie ou quelque événement imprévu lui enlève une partie importante du revenu agricole sur lequel il comptait.

On dira sans doute que le tenancier acquéreur n'a fait que changer de créancier ; il doit un fermage à la caisse rurale au lieu de le devoir au grand propriétaire, et sa situation s'est améliorée d'une part à ce que l'annuité d'amortissement est terminable, tandis que l'obligation de payer les fermages au propriétaire était indéfinie dans sa durée ; d'autre part à ce que la caisse rurale ne spécule pas sur sa situation et n'exige de lui comme taux d'annuité que le taux qui correspond exactement à son prix d'achat. Il n'en est pas moins vrai que le paysan, non propriétaire d'une faible parcelle, *tirait ses moyens d'existence d'un travail salarié, laissant ainsi le risque commercial de l'exploitation de la terre au grand propriétaire, tandis que le paysan devenu propriétaire foncier assumera ce risque et devra tirer de sa terre elle-même le montant des charges qui la grèvent.* Comment le ferait-il s'il ne possède pas une

quantité suffisante de capitaux pour mettre en valeur cette terre ?

Comment le ferait-il surtout, s'il avait eu l'imprudence d'acheter cette terre étant lourdement grevée par des dettes antérieures. En pareil cas, le résultat presque fatal de l'opération, serait au bout d'un temps plus ou moins long, la revente volontaire sinon l'expropriation forcée de la terre conquise et peut-être des biens qu'il possédait antérieurement.

Cette obligation a d'autant plus de force que l'organisation d'une caisse officielle d'achat des terres a pour conséquence naturelle et fatale une hausse de la valeur de la propriété foncière. Lorsque l'achat de terres au profit des tenanciers devient l'objet d'un plan général ayant un caractère politique ou social, *les propriétaires sont naturellement amenés à vouloir profiter de cette situation et la concurrence des financiers, surexcitée par les avances de la caisse rurale, permet aux vendeurs d'élever leurs prétentions.* Nous en avons eu la preuve en Irlande, à la suite de la loi de 1902. Le résultat de cette hausse des prix de la terre est par contre-coup une hausse du chiffre de l'annuité de remboursement, c'est-à-dire une aggravation de la charge qui pèse sur les tenanciers acquéreurs.

Mais c'est surtout en ce qui concerne l'intérêt financier de l'Etat lui-même que la solution indiquée soulève les plus grandes objections. Comment, en

effet, l'Etat se procurera-t-il les ressources nécessaires pour alimenter sa caisse rurale ? Evidemment par l'emprunt, soit qu'il doive payer en argent les propriétaires vendeurs, soit qu'il doive les payer en fonds publics cotés en Bourse, ce qui équivaut à leur emprunter à eux-mêmes (1).

1. N. Filipesco. Discours prononcé à la Chambre. Séance du 26 novembre 1907.

« Nous, conservateurs, nous agréons l'intervention la plus active de l'Etat en matière de production.

« En matière de répartition, nous comprenons intervenir dans un but de justice sociale pour diminuer les distances qui existent entre les deux facteurs de la richesse nationale ; et encore nous ne dépassons pas la limite au delà de laquelle l'intervention pourrait atrophier l'initiative et l'énergie individuelles.

« Vous, vous avez une autre conception. En matière de production vous n'intervenez pas. En matière de répartition vous vous livrez à une opération bien simple, l'enrichissement de l'une aux dépens de l'autre.

« Enfin, en matière de crédit : Votre manière d'intervenir est originale. Vous intervenez, pour la création d'une institution. Après quoi, l'Etat disparaît comme par enchantement, cédant la place à une autre institution qui jouit, singulièrement, de votre faveur.

« Prenons un exemple : Vous intervenez dans la création de la Caisse rurale. Vous lui prodiguez sans discernement, la protection de l'Etat. Ensuite l'Etat se retire, confiant votre crédit d'Etat à une institution administrée par trois délégués du Crédit foncier rural, trois autres de la banque nationale. Il ne reste plus qu'à nommer trois délégués représentant le grand parti national libéral. »

Dans ce dernier cas, d'ailleurs, l'opération ne pourra réussir que si les titres sont cotés assez haut, c'est-à-dire si elle est onéreuse et désavantageuse

« Notre paysan possède deux notions de l'institution chargée de lui procurer de la terre : la première c'est que tous seront appelés au partage de cette terre et la deuxième que la terre ainsi procurée sera gratuite.

« Evidemment c'est là une profonde erreur. La situation actuelle n'est plus celle de 1864. A cette époque la terre procurée aux paysans était payée par la servitude qui pesait sur la propriété foncière, terre dorénavant propriété libre de toute charge. Et plus tard, à la suite de la loi autorisant l'Etat à vendre ses domaines aux paysans ; celui-ci pouvait les vendre à un taux inférieur à leur valeur, et sur la base des tarifs régionaux. Dans cette circonstance le paysan pouvait payer le prix de rachat exclusivement du revenu de la terre. Aujourd'hui la chose est impossible ; on ne pouvait vendre au-dessous du prix coûtant. La conséquence de ce nouvel état sera que la caisse rurale ne profitera guère qu'à celui qui possède d'autres revenus pouvant être affectés au paiement de l'annuité.

« Or, le parti libéral se trouve en face de promesses déjà faites ; qu'à la suite de la nouvelle loi 845.000 paysans deviendront propriétaires !

« Le gouvernement, voudrait-il avancer aux paysans 90 o/o du prix coûtant ?

« Cela est impossible.

« En effet, pourquoi le crédit rural n'avance-t-il pas plus de 50 o/o de la valeur de la terre hypothéquée ?

« Parce que d'un côté, en avançant davantage, la garantie de l'institution faiblit et les actions — comme c'est naturel — se déprécieraient, tandis que de l'autre le revenu de la ferme ne

pour le Trésor, quelles que soient la nature et la forme de l'emprunt à émettre, il se chiffrera forcément par centaines de millions.

sera pas suffisant pour payer l'intérêt et l'amortissement des 90 o/o avancés.

« Qu'arrivera-t-il aux paysans ?... Ils seront grevés des frais d'administration, du fonds de réserve, des frais d'enregistrement, etc. M. Marghiloman a fait le compte de l'annuité qui s'élèvera à 8,75 o/o.

« Eh bien, il est clair, que les paysans ne pourront faire face aux obligations surtout dans les mauvaises époques agricoles.

« Vous m'objecterez peut-être que le cours des obligations sera soutenu en Bourse par des moyens artificiels.

« Mais ceux-ci ne seront guère possibles que dans une certaine mesure. J'admets que vous puissiez émettre sans dépréciation de titres, un chiffre de 10 millions par ans. Dans dix ans il y aurait 100 millions sur le marché. Il est possible que dans cette circonstance, le cours des titres commence à baisser.

« Mais si vous vouliez émettre 20 ou 30 millions par an, la baisse du cours serait certaine. Et alors, en avançant 9 o/o de la valeur, vous remettrez des titres avec une valeur réelle, non de 90 francs, mais de 80, 70 ou de 60 francs. Le pogone (c'est la moitié de l'hectare) unité de mesure usitée en Roumanie qui vaut effectivement 400 francs, vous le paierez, en papier déprécié, 500 ou 600 francs. L'annuité ne sera plus de 8,75 o/o mais de 10, 11 ou 15 o/o. A cette époque la Caisse rurale devra cesser ses opérations.

« Acceptons 10 millions par an, sans dépréciation : J'ai fait le compte : Si chaque paysan acquérait, par l'intermédiaire de la caisse, 5 hectares à 350 francs le pogone, 2.600 paysans deviendraient annuellement propriétaires.

D'après les statistiques officielles, le programme libéral serait

N'y a-t-il pas un danger d'autant plus grand que la dette publique est plus lourde et le crédit public plus restreint (1) ? Sans compter que si les deman-

achevé après avoir rendu propriétaires 845.000 paysans ! Il vous faudra quatre cents ans pour accomplir votre tâche. Combien de déceptions !

1. Le crédit de l'Etat, par un mirage que tous les raisonnements ne pourraient dissiper, apparaît aux yeux de la foule comme un crédit illimité. Si bien que si nous présentions une institution dont l'Etat se porterait garant, nous ne trouverions pas le contre-poids à une émission forcément illimitée qui pourrait, à certains moments, troubler notre marché financier.

Si, au contraire, nous présentons une institution privée, le public comprendra facilement que l'émission illimitée sera impossible et que dès lors le désir de devenir trop vite propriétaire serait forcément limité par les circonstances. Les demandes, trop nombreuses au commencement, seront par ce fait moins exigeantes et le refus plus motivé. (M. Take Jonesco. Discours prononcé à la Chambre. Séance du 4 février 1908.)

« Je crains que la conséquence de cette loi qui admet le commun accord entre le propriétaire et le paysan ne soit nuisible.

« Encore une fois : Il est vain de nous laisser emporter par l'idée de la docilité du paysan roumain. Il est comme tout paysan ; lorsqu'il sera travaillé par une passion ardente il pourra devenir dangereux à lui-même et au pays. Voilà la vérité.

« Vous avez admis le principe du commun accord à la suite duquel la caisse sera autorisée à avancer l'argent nécessaire au rachat.

« Eh bien ! le danger est formidable , c'est ce que j'ai déjà appelé le dialogue dangereux qui aurait lieu entre celui qui entend conserver sa propriété et les 5.000 à 10.000 hommes qui désireraient l'acquérir.

« Dès qu'ils sauront qu'une institution s'est fondée pour leur

des d'avances se multiplient, les cours des valeurs émises pour réaliser l'emprunt foncier auront une certaine tendance à baisser et ne pourront peut-être pas indéfiniment être soutenus en Bourse par des moyens artificiels, l'Etat cherchera alors à indiquer le courant en limitant à un chiffre assez faible les ressources mises annuellement à la disposition de la

permettre d'entamer une discussion avec le propriétaire foncier à la suite de laquelle ils pourront devenir propriétaire, ce jour-là vous verrez des demandes qui se chiffreront par des centaines de millions. »

« Il sera inutile alors de fixer à dix millions le maximum pécuniaire affecté au rachat des terres.

« Croyez-vous que dans ces circonstances l'exigence de certaines conditions inscrites dans la loi comme le fond de 15 o/o du prix de la terre à acquérir, ou la condition de posséder l'outillage nécessaire à l'exploitation de la terre, les retiendraient ?

« Nous ne le pensons point.

« ... Il arrivera dans une commune rurale un instituteur rural ou un prêtre du nombre de ceux qui sont élevés et instruits dans nos institutions d'enseignement, comme, par exemple, le Séminaire Nifon, de ceux qui répondaient, à l'occasion de l'enquête faite par M. Bianu, que la grande propriété c'est le vol ; qu'il aurait fallu que tous les propriétaires et tous les fermiers eussent été tués, etc. Ce jour-là vous verrez ce que vos dispositions légales vaudront.

« Il ne faut pas s'y tromper ; la situation est claire.

« Le danger réside justement dans la permission que vous accordez aux paysans de prendre contact à ce sujet avec le propriétaire. »

(J. Lahovari. Discours prononcé à la Chambre, le 5 février 1908).

caisse rurale et en espaçant la réalisation de l'emprunt sur un grand nombre d'années.

Mais si pour des raisons de prudence financière la caisse rurale ne peut réaliser les espérances qu'elle avait fait naître, et *si ses ressources sont inférieures aux demandes d'avances qui lui sont adressées, le désappointement des tenanciers aura pour conséquence probable l'agitation agraire, sinon la révolution.*

Pour se convaincre de la réalité d'un semblable danger, il suffit de songer aux embarras que suscite à un grand état comme l'Angleterre la question irlandaise et à l'extrême instabilité de la législation agraire élaborée depuis 1880.

Que conclure de tout ceci, sinon que les avantages inhérents au but poursuivi sont bien loin de compenser les risques à courir. Et cela paraît d'autant plus exact que l'intervention de l'Etat est au fond inutile pour assurer le développement de la propriété paysanne, là où les circonstances économiques permettent ce développement et le rendent avantageux.

C'est en vain que par des lois agraires, en Allemagne, en Angleterre, en Irlande, les pouvoirs publics ont voulu étendre le domaine de la petite et de la moyenne propriété. En France, où le législateur n'est pas intervenu dans ce but, la propriété paysanne s'est développée d'elle-même d'une manière continue

et rapide parce qu'elle était la forme de la propriété répondant le mieux aux besoins et à la situation économique du pays, parce que le paysan était suffisamment outillé, suffisamment pourvu de capitaux pour exploiter convenablement la terre et parce que l'évolution de la propriété foncière ne rencontrait pas d'obstacles dans la législation civile relative à la circulation et à la transmission héréditaires des biens.

C'est là à notre avis la situation rationnelle du problème.

Avant de rendre le paysan propriétaire de la terre, il faut faire son éducation économique, il faut lui procurer des capitaux en organisant le crédit agricole et en le familiarisant avec le principe de l'association.

Lorsqu'à ce double point de vue il sera suffisamment outillé pour devenir propriétaire, il le deviendra facilement.

Ainsi que le faisait observer, très justement l'écrivain allemand Kautsky : « Si fortement que la situation juridique puisse agir sur la vie économique, en dernière instance, c'est toujours la vie économique qui joue le rôle prépondérant.

« Le morcellement de la propriété foncière ne se réalise que là où la situation économique le permet. »

Le paysan roumain répond-il aux conditions ci-

dessus énumérées ? Non !... Alors, l'opportunité de l'institution d'une « Caisse rurale » en Roumanie, — qui aurait en vue de faciliter aux paysans l'achat des terres, afin qu'ils deviennent propriétaires — se présente, à l'heure actuelle comme un gros point d'interrogation.

Vu : le Président de la thèse,
GARÇON

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer .
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Basilescu* (N.) — Studii Sociale. — Talpa Pari.
- Braesco* (C.) — Thèse de Paris. — Le paysan roumain et la question paysanne.
- Fouillée*. — Science sociale contemporaine.
- Lecarpentier*. — Question agraire en Ecosse.
— Revue politique et parlementaire du 10 novembre 1907.
- Leroy-Beaulieu* (P.). — L'Etat moderne et ses fonctions.
- Monitorul oficial*, roumain. — Débats parlementaires du 20 décembre 1907-3 avril 1908.
- Rogers*. — Interprétation économique de l'histoire.
— Histoire de l'Agriculture en Angleterre.
- Souchon*. — La propriété paysanne.
- Tasca* (G.). — Thèse de Paris. — Considérations sur les lois relatives à la propriété rurale en Roumanie.
- Vandervelde*. — Socialisme agraire.
- Viata Romaneasca*, 1907.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

<i>Section I.</i> — Historique.....	25
<i>Section II.</i>	31
<i>Section III.</i> — Critique de la loi.....	39

DEUXIÈME PARTIE

<i>Section I.</i> — Historique.....	89
<i>Section II.</i>	94
<i>Section III.</i>	98

